

FELFÖLDI ENIKŐ

## A határon túli magyarok oktatási és kulturális kedvezményeinek jogi jellegéről

*Hitében és nyelvében él a nemzet  
(Széchenyi István)*

A rendszerváltás óta hatalomra került mindhárom magyar kormánynak kihívást jelentett a Magyarország határain túl élő magyarok és az anyaországi intézmények közötti állandó kapcsolattartás megoldása, valamint ennek a viszonynak a külföld felé történő megjelenítése.

A szomszédos államokkal újonnan megkötendő vagy megújítandó szerződésekről már az 1990-es évek legelején megkezdődtek a tárgyalások, még ha csak több évvel később kerülhettek is aláírásra az egyes szerződések. A magyar tárgyalófél oldaláról minden esetben fő kérdésként szerepelt a határon túli magyarok helyzete. Amennyiben nem került sor külön kisebbségi tárgyú egyezmény aláírására, az ún. alapszerződésekben is megnevezésre kerül a kisebbség identitása megőrzésének támogatása, a kisebbségi oktatásügy helyzetének javítása, a felek közötti tudományos és kutatási együttműködés beleértve a kisebbségek kérdését. Ugyanakkor ezek azok a területek, ahol a 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról, a hétköznapiakban státusztörvény vagy kedvezménytörvény nemzetközi vizsgálata során az arra felkért Európa Tanácsai szerv, a Joggal a Demokráciáért/Velencei Bizottság<sup>1</sup> jelentésében a következőket állapította meg: „A kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország annyiban biztosíthat kedvezményes bánásmódot, amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitim célját követi és e célhoz mértén arányos.” Az alapszerződések és az egyoldalú nemzeti szabályozás mellett ezen kérdések tárgyát képezik további kétoldalú, kizárólag az egyes területekre vonatkozó kapcsolatok (pl. diplomák kölcsönös elismerése, oktatási és kutatási együttműködés) rendezésére irányuló szerződéseknek is.

Jelen tanulmány a státusztörvény által elérni kívánt célok megvalósításának tükrében az oktatás, a kultúra és a tudomány területén létező, a határon túli magyar kisebbségekre vonatkozó szabályok jellegzetességeit vizsgálja a legfontosabb jogi relevanciával bíró alapfogalmak nemzetközi és nemzeti jogi elemzése mellett, figyelemmel az egyes jogszabályokban foglaltak jelenlegi gyakorlati megvalósulásra.

---

<sup>1</sup> A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról (Strasbourg, 2001. október 22.) – lásd [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html); magyarul: <http://www.htmh.hu/velence/htm>.

### I. A kétoldalú szerződések

A II. világháború után gyakoribbá váltak a kollektív államszerződések, amelyeket több állam egyszerre köt meg, illetve az olyan államközi szerződések, amelyek viták lezárásán túlmenően konkrét együttműködési formákra vonatkoznak. A kommunista rendszerek összeomlása után értelemszerűen érvényüket veszítették a kelet-közép európai országok egymás között korábban megkötött ún. „barátsági és együttműködési” szerződései. A szomszédi kapcsolatok rendezése céljából már az 1990-es évek elejétől kezdődően az Európai Unió és a NATO világos üzenetének megfelelően,<sup>2</sup> majdnem minden régióbeli és egyben e szervezetekben tagságot megcélzó ország legtöbb szomszédjával aláírt kétoldalú szerződéseket a jószomszédsági viszonyok keretében, illetve a vallási vagy nemzeti kisebbségek államközi szerződések általi védelme érdekében.<sup>3</sup>

A tárgyaló felek részéről ilyen jellegű egyezmények megkötésénél nagyfokú kompromisszumkeresési és -kötési készségre és képességre van szükség. „A kétoldalú játszmák eredendő ’zéró-összegűségét’ figyelembe véve kell nemzetközi, államközi és gazdasági téren olyan „külső” ösztönzőket keresni és megteremteni, amelyek lehetővé teszik a nyilvánvalóan ellentétes motiváltságú felek számára, hogy kompromisszumokkal szükségszerűen együttjáró »relatív«, vélt veszteségeiket ezen külső előnyökkel túlkompenzálhassák – a szerződéseknek a kölcsönösen biztosítható előnyökről kell szólnia”.<sup>4</sup>

A kölcsönösen biztosítható előnyök az országok szomszéd voltából erednek és „normális” államközi szerződésben is kiköthetők lehetnek volna. Az „alap”szerződés jelleget egyes azon cikkelyek beemelése volt hivatott szolgálni, amelyek esetében a két fél a saját, szigorúan értelmezett nemzeti érdeke tekintetében engedményekre kényszerült. Az utódállamok a határklauzula beemelésében voltak pszichológiailag érdekelték, míg a magyar felet elsősorban a kisebbségi problematika érintette, illetve megjelent egy új zsarolási elem, nevezetesen, hogy e szerződések egyúttal az euro-atlanti integráció

<sup>2</sup> ADAM BURGESS: *Critical reflections on the return of national minority rights regulation to East/West European affairs.* – in: *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, Szerk: Karl Cordell, New York–London, Routledge, 1999, 49–60. p.; JENNIFER JACKSON PREECE: *National Minorities and the European Nation-states System*. Clarendon Press, Oxford, 1998.; STÉPHANE PIERRÉ-CAPS: *Soknemzetiségű világunk – Közép- és Kelet-Európa nemzeti kisebbségeinek jövője*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1997.

<sup>3</sup> Magyarország és határ-szomszédai viszonyában a következő ilyen jellegű egyezmények és szerződések születtek a kisebbségekkel kapcsolatban: 1992. november 6., Ljubljana, a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról szóló egyezmény – kihirdetve az 1996. évi VI. tv-nyel; 1995. április 5, Eszék, a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről szóló egyezmény – kihirdetve az 1997. évi XVI. tv-nyel. – A szomszéd államokkal kötött kétoldalú szerződések általános jellegű együttműködés körében: 1991. december 6., Kijev, a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és együttműködés alapjairól szóló szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLV. tv-nyel; 1992. december 1., Ljubljana, a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság közötti barátsági és együttműködési szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLVI. tv-nyel; 1992. december 16., Budapest, a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződés – kihirdetve az 1995. évi XLVII. tv-nyel; 1995. március 19., Párizs, a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződés – kihirdetve az 1997. évi XLIII. tv-nyel; 1996. szeptember 16, Temesvár, a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló szerződés – kihirdetve az 1997. évi XLIV. tv-nyel.

<sup>4</sup> FERENCZ I. SZABOLCS: *Alapszerződések és kételyek. Pro Minoritate*, 1997/ősz-tél, 97. p.

eszközeként is szolgálnak,<sup>5</sup> valamint a többirányú nemzetközi nyomásnak megfelelő kényszere is kivétel nélkül motiválta a szerződő feleket.

Ezen kétoldalú szerződésekben foglaltak megvalósulása csak két feltétellel lehetséges. Egyrészt külpolitikai oldalról nézve a felek egyértelmű szándéka a szerződés betartására vagy létezik egy külső erő, ami erre kényszeríti őket. Másrészt, a belpolitikai összetevő, nevezetesen, képesség a leírtak teljesítésére, vállalt kötelezettségükre. Ha ezek bármelyike hiányzik, csak szándéknyilatkozatnak minősíthetők a leírtak. A szándéknyilatkozatra kényszerítést semmiképpen sem szabad összetéveszteni a szándéknyilatkozat tartalmának kikényszerítésével. Irreális olyan alapszerződésben gondolkodni, amelyek a kisebbségi jogok határon túli magyarok által kívánt szintjét tartalmazzák.<sup>6</sup>

Ami az egyezmények kisebbségi ügyekre vonatkozó szabályozását illeti, ott erősen érződik a regionális és nemzetközi eszközök hatása; szinte szó szerint idézik számos ENSZ, EBESZ, Európa Tanácsi dokumentum szövegezését. Ezen dokumentumok jelentős része jogi kötelező erővel nem bír, ami talán megmagyarázza a kisebbségeknek nyújtott viszonylag nagyvonalú jogosítványokat. Ugyanakkor azáltal, hogy a kétoldalú szerződésekbe belefoglalják ezen szabályozásokat, azoknak egyúttal joghatályt kölcsönöznek.

Különösen a kisebbségi szabályozás vonatkozásában tartalmaznak a szerződések soft law jellegű rendelkezéseket<sup>7</sup> tükrözve a politikai tényező erős befolyását. A kisebbségekre vonatkozó cikkek közös általános jellemzője, hogy a kisebbségnek mint ilyennek jogait garantálják, illetve a kormányok számára is megfogalmaznak kötelezettségeket. A kisebbségekre vonatkozó rendelkezések az alapszerződésekben általában egy-két cikkből állnak, amelyek egy egész „kisebbségi törvényt” tartalmaznak.<sup>8</sup> A kétoldalú egyezmények kisebbségi rendelkezései néhány olyan alapjog köré csoportosíthatók, mint az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás kifejezéséhez, megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jog, illetve különösen a nyelvi, oktatási jogok; a vallás gyakorlásához való jog; a szervezetek alapításához való jog és a döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételhez való jog. A legtöbb szerződésben nem szerepel kifejezetten a kisebbség fogalmának definíciója, de rejtett módon a szomszédos államban élő többséggel azonos etnikai eredetű nemzeti kisebbségekre vonatkoznak és általában véve a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről” szólnak, nem pedig a nemzeti kisebbségekről mint közösségekről. Ennek a megszorító, nem általában a másik államban élő valamennyi kisebbségre érvényes szabályozásnak az előnye az lehet, hogy fokozottabban figyelembe veszik a szóban lévő kisebbség egyedi történelmi és hagyományos szükségleteit, ami nem jellemző az általános kisebbségi szabályozásban.

Az alapszerződések az államközi kapcsolatok, illetve a kisebbségi jogosultságok igen széles körét érintik. Az alábbiakban csak a tanulmány szempontjából releváns terü-

<sup>5</sup> Erről lásd: IVÁN GYURCSÍK: *Basic Treaties, Minority Issues and the Enlargement of the European Union. Case-Studies: Hungary, Romania, Slovakia, Regio*, 1998, 9–68. p.

<sup>6</sup> LÖRINCZ CSABA: *Az alapszerződések dilemmái*. In: Lörincz Csaba-Orbán Viktor-Németh Zsolt-Rockenbauer Zoltán: *Nemzetpolitika '88–'98*; Budapest, 1998, 69–74. p.

<sup>7</sup> Erről lásd: KÁROLY NAGY: *Les règles de caractère soft law dans les traités bilatéraux de la Hongrie conclus sur la protection des minorités*. – in: *Le droit international au tournant du millénaire – l'approche hongroise*, Szerk: Péter Kovács, Pázmány Péter Catholic University, Budapest, 2000, 12–27. p; KARDOS GÁBOR: *Mi is az a nemzetközi soft law?* – in: *Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I.*, Szerk: Kende Tamás, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 218–223. p.

<sup>8</sup> GÁL KINGA: *A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete*. – in: *Pro Minoritate*, 2001/2. szám, 140. p.

letek és fontosabb gyakorlati kérdések kerülnek kiemelésre az egyes szerződésekre hivatkozással.<sup>9</sup> Valamennyi szerződés szól valamilyen formában a következőkről:

- *tudományos kapcsolat, kutatói és akadémiai együttműködés*: a román szerződés külön megemlíti az orvostudományi kutatást, míg a szlovák a hungarisztikai és szlovanisztikai kutatásokat szorgalmazza;
- *kultúra, oktatás*: az ukrán-magyar szerződésben a felek garantálják a nemzeti kisebbségek számára a kulturális identitásuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jogot, a felek „...területükön szobrokat emelnek a kultúra kiemelkedő személyiségeinek és garantálják a történelmi és kulturális műemlékek megőrzését és védelmét”. Sajnálatos módon ez a cikk nem említi a nemzeti történelmi azonosság fenntartásához való jogot, amely lehetővé tette volna a Honfoglalás 1100. éves évfordulójára a Vereckei-szorosban egy magyar emlékmű felállítását, amit Ukrajna megtagadott. Más kérdés, hogy jóindulatú kisebbségpolitika esetén ilyen jelképes, senkinek sem ártó megemlékezés engedélyezéséhez nem kellene nemzetközi kötelezettség.<sup>10</sup> Az ukrán egyezményben szerepel a tömegtájékoztatás, az alkotótévékenység, a nyelvoktatás, a műemlékvédelem, a katonasírok gondozása és a levéltári anyagok gondozására vonatkozó együttműködés a kultúra és oktatás körében, míg a román és a szlovák szerződések szorgalmazzák a diplomák elismeréséről szóló egyezmények megkötését,<sup>11</sup> a tanár–diák-cserék megvalósítását.<sup>12</sup> A román-magyar szerződés 10. cikke szerint a felek „azon munkálkodnak”, hogy védelmezzék területükön azon történelmi és kulturális emlékműveket, amelyek a másik szerződő fél történelmét és kultúráját idézik fel és biztosítják ezek hozzáférhetőségét. Ez a gyakorlatban Románia részéről egyoldalú kötelezettségvállalás, hiszen Erdélyben igen sok ilyen történelmi és kulturális emlék van (pl. Petőfi emlékművek, Arany János múzeum Nagyszalontán, az aradi vértanúk emlékműve, Mátyás király szülőháza és szobra Kolozsváron, a Teleki Téka Marosvásárhelyen stb.) míg ilyen jellegű román emlékmű Magyarországon egy sincs.<sup>13</sup>
- *kisebbségvédelem*: az ukrán szerződésben két önálló dokumentum is szól erről (Nyilatkozat és Jegyzőkönyv), de oly módon, hogy egyetlen szó sem esik kifejezetten a „magyar kisebbségről”. Ennek indoka már a Nyilatkozat céljában megfogalmazódik (19. pont) mégpedig, hogy minél több állam fogadja el azt és

<sup>9</sup> Alapszerződések részletes elemzését lásd GÉZA HERCZEGH: Les accords récents conclus entre la Hongrie et ses voisins, stabilité territoriale et protection des minorités. *Annuaire FDI*, 1996, 255. és köv. p.; PÉTER KOVÁCS: Bilateralisme et régionalisme dans la protection de minorités: le traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection de minorités. *Revue d'Europe Centrale*, Tome V. No 1., 75–93. p.; GÁSPÁR BIRÓ: Bilateral treaties between Hungary and its neighbours after 1989. In: *Geopolitics in the Danube Region – Hungarian Reconciliation Efforts 1948–1998.*, Volume No 97 of the Series „Atlantic Studies on Society in Change”, Szerk: Ignác Romsics-Béla K. Király; Central European University Press, Budapest, 1999. 357–379. p.

<sup>10</sup> NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999., 303. p.

<sup>11</sup> Romániával 1997-ben, Szlovákiával 2000-ben került aláírásra az erről szóló egyezmény.

<sup>12</sup> A tanár–diák-csere soft law-ként került megfogalmazásra, ahelyett, hogy a szerződés például előírná évente 3 pedagógus és 15 diák cseréjét 1 éves anyanyelvi képzésre ennek költségeit a felek kötelezően és kölcsönösen vállalnák. Ugyanez vonatkozik a másik nyelvénél, kultúrájának megismerésére – pl. előírná, hogy a felek azokon a területeken, ahol a két nemzetiség él, heti 2 órában a többség számára is oktatják a kisebbség történelmét vagy heti 2 órában fakultatív módon oktatnák a kisebbség nyelvét és irodalmát – NAGY KÁROLY: uo. 10. lábjegyzet, 305. p. Ilyen jellegű megfogalmazás a napjainkban hatályos egyetlen kétoldalú szerződésben sem és magában a kedvezménytörvényben sem található.

<sup>13</sup> NAGY KÁROLY: uo. 10. lábjegyzet, 309. p.

emiatt csak általánosságban szól a nemzeti kisebbségről (identitás-örzés stb.).<sup>14</sup> A román szerződés egyetlen cikkben szól a kisebbségekről, bár több pontban, és egyetlen egyszer szerepel benne a „magyar kisebbség” kifejezés, a nemzeti jogszabályokra visszautalás igazán ebben a témakörben kap hangsúlyt. A szerződés egyedülálló megoldása, hogy a felek vállalják a kisebbségvédelem nemzetközi szintű - tehát nem elsősorban csak a közöttük lévő együttműködésre, hanem több országra kiterjedő - fejlesztését, illetve a 15. cikk több bekezdésének megfogalmazása is sokkal inkább a külső igényeknek megfelelésre irányul, mint a közös, ismert gondok rendezésére szolgálna. A szlovák szerződésben kétszer szerepel „kisebbséget” megnevezés, mégpedig a nyelvhasználatra és a nemzetközi egyezmények alkalmazására utalva. A kollektív kisebbségi jogok a magyar-ukrán szerződésben implicite benne vannak, a magyar-szlovén és magyar-horvát szerződésben explicite szerepel a fogalom. Míg a román-magyar és a szlovák-magyar szerződésekben nincs szó róla, kivéve az 1201. Európa Tanácsi ajánlás valamilyen formában történő szerepeltetését. A román és a szlovák fél hangsúlyozottan tagadja a csoportjogok létét és bármilyen autonómiaforma létjogosultságát, míg az ukrán, illetve a szlovén szerződések közvetve vagy közvetlenül utalnak az önkormányzatiságra. Az államok kötelezettségeit illetően a legtöbb megfogalmazás soft law jelleggel vonul végig a teljes szerződéseken és különösen hangsúlyozottan jelenik meg a kisebbségi jogok vonatkozásában. A horvát-magyar egyezmény 5. cikke a kisebbségek tájékoztatáshoz való jogáról szól, amely szerint a rendszeres rádió- és televízió adások sugárzását a kisebbség anyanyelvén „lehetővé kell tenni” – ilyen adás biztosítása tehát nem kötelező! – valamint a felek „támogatják” a kisebbségek saját információs tevékenységét – innen pedig az „anyagilag” kitétel is hiányzik, tízezer fős szórvány kisebbség esetén csak jelképes gesztusnak minősíthető a saját műsorszórás megengedése, erre ekkora kisebbségnek soha nem lehet elegendő pénze. Szemben Magyarországgal, Horvátország nem vállalt anyagi jellegű kötelezettséget a kisebbségi önkormányzatok támogatására, de megerősíti, hogy „...a belső jogrenddel összhangban biztosítja a magyar kisebbség jogát a kulturális autonómiára, továbbá elősegíti szabad szerveződését és társulását nemzeti és kulturális identitásának megőrzése érdekében”. A román-magyar szerződésben a kisebbségek saját nyelvi oktatáshoz kérhetnek önkéntes és köztámogatást – üres megfogalmazás -, ahelyett, hogy a területi állam köteles lenne támogatást adni, nem elég a kérés lehetőségét biztosítani. Szerepel a szerződésben, hogy az állami oktatás keretein belül a magyar kisebbség minden szinten anyanyelvén tanulhasson. Románia azonban a mai napig az önálló magyar egyetem felállítását akadályozza, nem tette meg a szükséges intézkedéseket e jogok érvényesítéséhez. Konkrét határidő előírásával a kötelezettségvállalás számonkérhetősége nemcsak ebben az esetben, de minden egyéb állami intézkedéstétel előírásánál megvalósulhatna.

- *a szerződések végrehajtása:* az ukrán vegyes bizottság államfői/kormányfői, külügyminiszteri szinten évente egyszer, illetve parlamenti képviselők és a végrehajtó szervek alkotta összetételben évente többször is ülésezik; a román vegyes bizottság csak miniszterelnöki, külügy-, illetve szakminiszteri szinten ül össze és közelebbről meg nem határozott országgyűlési, kormányközi szakértői együttmű-

<sup>14</sup> Horvátország és Szlovénia csatlakozott a kisebbségi nyilatkozathoz.

ködésre kerül sor – a vegyes bizottságok kisebbségi albizottságában vannak csak kisebbségi képviselők; ezzel szemben a horvát és a szlovén kisebbségi szerződések szabályozása szerint a kisebbségek képviselői is közvetlenül jelen vannak a bizottságokban. Az alapszerződések végrehajtási rendjének részleteit külön megállapodásokban rendezik a felek.<sup>15</sup> A kétoldalú szerződésekkel felállított vegyes bizottságok jogosultak rendszeres találkozóik során egyfajta „feltárt” készíteni az alapszerződések megfelelő végrehajtásának felügyelete érdekében. Ezen üléseken de lege ferenda jelleggel bíró javaslatok<sup>16</sup> kerülnek elfogadásra. Valamely törvény elfogadására vagy egy már létező szabályozás módosítására (pl. adózás vagy ez alóli mentességek körének módosítása) vonatkozó kezdeményezés minősíthető úgy, hogy valamely kétoldalú szerződés nemzeti jogbeli megjelenítéseként szolgál. Ez az eljárás akkor megfelelő, ha valamely egyezmény vonatkozó cikkei általános, elvi vagy programadó jellegűek.

A kisebbségek védelme területén megkötött kétoldalú szerződések, illetve az alapszerződések tartalmaznak rendelkezéseket a korlátok nélküli kapcsolatokról az ország és a másik állam területén lévő kisebbségek között.<sup>17</sup> Az ily módon megfogalmazásra került cikkelemek megfelelőek azon regionális és kétoldalú szerződések szövegezésének, amelyekben az állampolgárság szerinti állam a területén élő kisebbségek irányában kötelezettségeket vállal; a szerződő felek hozzájárulnak az anyaállam és a határon túl élő kisebbsége közötti – többnyire kulturális jellegű – különleges kapcsolatok megteremtéséhez, fenntartásához és elősegítéséhez, ami önmagában már egyfajta „nemzetiségi alapon különleges helyzetű külföldi” jogállását biztosítja számukra.

Az alapszerződések, illetve a kisebbségi szerződések mellett léteznek *egyéb, nem kifejezetten kisebbségvédelmi célzatú kétoldalú egyezmények, amelyek mégis közvetve vagy közvetlen, de szólnak a határon túli magyarokról*. Számos kétoldalú egyezmény létezik a kulturális együttműködés területén,<sup>18</sup> amelyekben külön fejezetet szentelnek a kisebbségek oktatásában résztvevő tanárok és oktatók képzésének, továbbképzésének és egyéb támogatásának. Ezen szerződéseknek megfelelően – amelyeket gyakran miniszteri rendeletekkel látnak el és hajtanak végre, amelyek *stricto sensu* nem rendelkeznek nemzetközi jogi jelleggel – különleges eljárásokat, programokat és ösztöndíjakat létesítenek

<sup>15</sup> Például 1997/10. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi Vegyes Bizottság létrehozásáról szóló, 1997. március 12-én aláírt Jegyzőkönyv; 1999/2. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma között a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és baráti együttműködésről, 1995. március 19-én, Párizsban aláírt Szerződés teljesítésének elősegítését szolgáló mechanizmus létrehozásáról; 2051/1995. (III.3.) Korm. határozat a magyar-szlovén vegyes bizottság létrehozásáról.

<sup>16</sup> Habár a kisebbségi, illetve egyéb területeken elfogadásra kerülő vegyes bizottsági javaslatok nem kerülnek a nemzeti jog szerint megerősítésre, azonban kormányrendelet formájában kihirdetik azokat és amellett, hogy az ülésen elfogadott szöveget teljes egészében tartalmazzák e rendeletek az ajánlásban foglaltak végrehajtását is előirányozzák megjelölve a teljesítendő konkrét feladatot a felelős miniszter kijelölésével és a végrehajtásra rendelkezésre álló határidő kitűzésével.

<sup>17</sup> lásd magyar-román szerződés 15. cikk (7) bekezdés; magyar-horvát szerződés 2., 3., 6., 7., 8. cikkek; magyar-szlovén szerződés 2., 3., 5., 6., 7. cikkek; magyar-szlovák szerződés 15. cikk (4/a) bekezdés; magyar-ukrán szerződés 10. és 14. cikkek; az Európa Tanács egyezményei közül a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 17. cikke, illetve a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 7. cikk (1/e), 7. cikk (1/i) és 14/b ugyanezen szabályozást tartalmazzák.

<sup>18</sup> Részletesen lásd mellékletben a tanulmány végén.

de facto és de iure a „nemzetiségi alapon a különleges helyzetű külföldi” jogállásnak megfelelően.

Jellemző tartalmi elemei az egyes szerződéseknek, hogy a felek különösen támogatják a másik ország nyelvének oktatását, lektorok és vendégtanárok, szakmai anyagok cseréjét, a nyelvi és szakmai tanfolyamokon való részvételt; kölcsönösen lehetővé teszik, hogy állampolgáraik a másik fél oktatási intézményeiben tanulhassanak az oktatás minden szintjén; támogatják az önkormányzatok közötti közvetlen együttműködést, amelyek az Egyezmény szellemében elősegítik, megkönnyítik, szélesítik és elmélyítik a kapcsolataikat a kultúra, oktatás és tudomány terén. A lehetőségekkel összhangban e célból a másik ország állampolgárai részére ösztöndíjakat és egyéb anyagi segítséget nyújtanak. A felek rendezik az iskolai bizonyítványok, főiskolai és egyetemi diplomák, tudományos fokozatok kölcsönös elismerését. Biztosítják egymás nemzeti kisebbségei számára a külön jogok megvalósításának feltételeit a nevelés, az oktatás és a kulturális identitás megőrzése és fejlesztése területén. Együttműködnek a más nemzetiségű állampolgárok kulturális és vallási igényeinek kielégítéséhez szükséges feltételek megteremtésében, valamint nyelvük és nemzeti hagyományaik megőrzésében. Ösztönzik a nemzeti kisebbségek társadalmi, kulturális szervezeteinek tevékenységét, az érvényben lévő jogszabályok szerint biztosítva számukra a másik országból érkező segítség elfogadásának jogát.

Kelet- és Közép-Európa országainak újonnan megfogalmazott *alkotmányos* szabályai rendszerint tartalmazznak kisebbségi rendelkezéseket, akárcsak a nyugat-európai államok alaptörvényei, bár nem egyforma súllyal és jelleggel, így a magyar alkotmány is szól az országban élő nemzeti kisebbségekről, illetve utal az ún. felelősségi clausula<sup>19</sup> révén a határon túl élő kisebbségben lévő magyarságra is.<sup>20</sup> A *nemzeti jog szabályai* közül számosan található a határon túli magyarságra vonatkozó rendelkezés, de csaknem valamennyi jogforrás jellemzője, hogy címében nyíltan nem tesz említést a kisebbségi magyarságról. A diaszpóráról rendelkező belső jogi normák további jellemzője, hogy kétharmaduk a jogrendszerben a kormány és tagjai szintjén kerül kibocsátásra, a társadalmi nyilvánosság elől elzárva, míg mindössze egyharmad az Országgyűlés előtti nyilvános eljárásban elfogadásra kerülő szabályok száma.<sup>21</sup> Mindezen túl a diaszpóra tagjainak és a közvetlenül velük foglalkozók jogosítványainak száma meglehetősen csekély, aminek oka, hogy ezek biztosítása elsősorban törvényi vagy kormányrendeleti szintet igényel. A tudomány, az oktatás és a kultúra vonatkozásában többek között a következő jogszabályokban találunk rendelkezéseket:

<sup>19</sup> Az Alkotmány 6. § (3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Részletes elemzését lásd KUKORELLI ISTVÁN: A „felelősségi clausula” [Alkotmány 6. § (3) bekezdés] értelmezési lehetőségei. In: *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*, Budapest, 2000., 175–179. p., TÓTH JUDIT: *A határon kívül élő magyarokért való felelősség egyes alkotmányjogi összefüggéseiről*. – in: *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*; Budapest, 2000., 123–173. p.

<sup>20</sup> A kelet-európai alkotmányok vonatkozásában lásd részletesen PÉTER KOVÁCS: *Le statut des langues minoritaires dans neuf pays de l'Europe central et oriental*. (à la lumière des rapports nationaux de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Europe) Rapport présenté au Colloque de Rennes de 7–8 Décembre 2000 sur „Langue(s) et Constitution(s)”; a nyugat-európai szabályozásról NAGY KÁROLY: A kisebbségek jogi helyzetének szabályozása egyes európai alkotmányokban. In: *EU-csatlakozás és alkotmányozás* (szerk: Bodnár László), Szeged, 2001., 163–209. p.

<sup>21</sup> Részletesen TÓTH JUDIT: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. *Magyar Kisebbség*, 1999/2–3., 83. p.

- *oktatás*: a többször módosított 1993. évi LXXX. (felsőoktatási) törvény több helyen említést tesz a határon túli képzésekről, határon túliak magyarországi tanulmányairól stb.; 30/1998 (VI. 25.) MKM rendelet a magyar felsőoktatási intézményekben tanulmányokat folytató külföldi hallgatók részére nyújtható juttatásokról, azok nyilvántartásáról és a hallgatók által fizetendő térítésekről; 21/1998 (V. 13.) MKM rendelet a külföldiek Balassi Bálint Intézetben folytatott tanulmányainak egyes kérdéseiről;
- *kultúra*: az 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről: szerepel a határon túli könyvtárak ellátásának segítése, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma költségvetéséből kell fedezni az e szolgáltatásból való részesülést, és erre pályázatot kell kiírni a magyarországi közkönyvtárak számára [60. § (1), 71. §]; az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, illetve az 1996. évi CXXXVII. törvény a nemzeti hírgyűjteményekről szabályai szerint a nevezett intézmények feladatkörében is megjelölésre került közszolgálati feladatként a rendszeres és tényszerű tájékoztatás a határon túl élő magyarok helyzetéről, illetve a számukra történő ilyen jellegű hírszolgáltatás nyújtása.; a Nemzeti Kulturális Alapprogram (1993. évi XXIII. tv.) célja „A nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatásával kapcsolatos feladatok...”.
- *tudomány*: MTA tevékenysége (1994. évi XL. tv.) vagy a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsban [15/1997 (III. 12.) MKM rendelet] képvisellel rendelkező, kihelyezett képzést nyújtó intézmények; a határon túliak tudományos kutatásba bekapcsolását célozza meg az Arany János Közalapítvány (Magyar Közlöny 1997/104.) „3.1. A közalapítvány legfontosabb célja a hazai és a határainkon túli magyar tudományosság színvonalának megőrzése, emelése és támogatása.” Ennek érdekében segítséget nyújt a környező országok magyartudományos utánpótlása továbbképzésének, hogy mérséklődjön a „tudományos exodus”, „elősegíti a diaszpórában élő magyar tudósok, szakemberek hazai tudományosságunkat is érintő kisugárzását, neves külföldi kutatók, oktatók időszakos magyarországi munkálkodását.”

Az említett területek szabályairól elmondható, hogy legalább részben nem kifejezetten csak a határmenti magyarság tagjaira irányulnak – szemben például a kisvállalkozásokat támogató programokkal<sup>22</sup> –, hanem valamennyi külföldön élő magyar nemzetiségűre, Hasonló módon a külföldi kulturális intézetekről szóló 11/2000 (II. 8.) Korm. rendeletben szereplő 18 külhoni intézményből mindössze három található a közvetlen szomszédos országokban (Bécs, Bukarest, Pozsony). Kivételes előfordul, hogy a nyugati magyarság valamely szervezetének nyújtott a kormány támogatást kultúrpolitikai érdekből [pl. a 2070/1994 (VI.28.) Korm. határozat a Canadai Magyarságért Alapítvány támogatásáról az Erdély története c. könyv megjelentetéséért].

<sup>22</sup> Új Kézfogás Közalapítvány – 1021/1995. (III. 8.) Korm. határozat: a határon túl élő közösségek és a szóránymagyarság gazdasági helyzetének javítása és speciális problémáik megoldásának elősegítése a Magyarország és a magyarok által lakta határmenti régiók közötti gazdasági együttműködés fejlesztése révén. A kezdetben befektetési jellegű visszanemterítendő támogatás nyújtását felváltotta olyan háttérintézményi támogatás nyújtása, amelynek révén információhoz juttatja a vállalkozókat, képessé teszi őket arra, hogy esetleg a saját országuk bankjainál is hiteleket vegyenek fel, illetve szakmai háttértámogatást biztosít a vállalkozóknak.



A *gyakorlatban* is jelen vannak olyan rendelkezések, amelyek gyakran nem kifejezetten a kisebbségi kérdéskörben jelennek meg, de jelentős hatással lehetnek azok közösségeinek helyzetére, nevezhetjük ezeket *közvetett kisebbségpolitikai intézkedéseknek* is. Így például a határon átnyúló együttműködések elősegítése vagy a határok nyitottságának növelése céljából új határátkelőhelyek megnyitása pozitívan befolyásolhatja a kisebbségi személyek anyanemzettel való kapcsolattartásának jogát. A regionális és határmenti együttműködések keretében egy meghatározott földrajzi terület lakói bizonyos előnyöket élveznek (pl. vízum, illetve útlevélmentes közlekedés a határok között). Amennyiben egy nyelvi kisebbség földrajzi elhelyezkedése egybeesik ezen kétoldalú szerződésekben meghatározott határmenti területekkel, a kisebbségek de facto ezen szabályok jogosultjaivá válnak (pl. a Vajdaság északi része, a Kárpátalja területe).<sup>23</sup>

Az Orbán-kormány ideje alatt kapott külpolitikai színezetet a határon túli magyarok kérdése, amit jelez, hogy a Határon Túli Magyarok Hivatala szervezetileg a Külügyminisztériumba integrálódott, illetve hogy valamennyi kormánytag – a honvédelmi miniszter kivételével – feladat- és hatásköréről szóló jogszabályba beépítették az alkotmánybeli kisebbségi felelősségi klauzulát. A mindenkori oktatási és kulturális ügyekért felelős tálcá kiemelkedő szerepet kapott a diaszpórapolitikában: az egységes kultúr-nemzet elve alapján a határon túli magyarság nyelvi, kulturális azonossága kihangsúlyozásra került az ezt szolgáló oktatás és tömegtájékoztatás támogatásával egyetemben. Ennek széles körű hátterét a különféle kulturális intézetek, kuratóriumok, alapítványok, főosztályok, titkárságok részben nyilvános szabályok szerinti szereplése adja.

Ami határon túli magyarságnak nyújtott *anyagi juttatásokat* illeti, annak jelentős részét a költségvetési törvény tartalmazza, illetve csekély mértékben sok egyéb jogszabályban felbukkan (pl. adó, vám, illeték kódex az adományok esetében), éppen ezért a pontos összeg meghatározása szinte lehetetlen. Ismétlődő költségvetési tételként szerepel: Határon Túli Magyarok Hivatala működési kiadásai; közalapítványok állami támogatása; határon túli magyar színházak támogatása; külföldön élő magyarok ellátását segítő alapítvány támogatása; Duna TV támogatása; Magyarország Hírnevéért díj; határon túli kutatások; a 2001–2002. évre érvényes költségvetésben (2000. évi CXXXIII. törvény) megjelent tételként az erdélyi Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola állami támogatása, külön címszó alatt a határon túli magyar felsőoktatás fejlesztése, a határon túli fiatalok együttműködési programja, a határon túli magyarság oktatási és kulturális támogatása, először hivatalosan a csángó magyarok kulturális támogatása. Ugyanakkor a Magyarok Világszövetsége támogatásának ezen legutóbbi költségvetésből való elmaradását erősen sérelmezte a szervezet. Vannak további, a diaszpórát is támogató egyéb közkiadások, ráfordítási arány meghatározása nélkül – pl. Zánkai Gyermekek- és Ifjúsági Központ 1008/1996 (II. 7.) Korm. határozat.

<sup>23</sup> A határmenti közlekedésre vonatkozó egyezmények Csehszlovákiával (1963), Szovjetunióval (1965, 1969), Romániával (1969), Jugoszláviával (1965, 1967, 1975) kerültek megkötésre és egy 10–15 km széles határmenti zónára terjedtek ki mindkét oldalon az érintett települések megnevezésével, maximum évi 12 határátlépést engedélyezve előmozdítva azáltal a határon átnyúló családi kötelékek fenntartását és a kisebb befektetéseket. A világútlevél megjelenésével, a rendszerváltozással ezen egyezmények tényleges tartalma kétséges. Csehszlovákia és a Szovjetunió felbomlásával a hatályon kívül helyezés is felvetődött, azonban formálisan jelenleg még hatályban lévők tünteti fel a jogszabálygyűjtemény ezen egyezményeket. A kétoldalú kishatárforgalmi egyezmény értelmében például Kárpátalja és az ország három északkeleti megye lakosai útlevéllel és egy hivatalos űrlap kitöltésével évente tízszer léphetik át a határt. Ez az ottani magyarok számára korlátlan kapcsolattartási lehetőséget biztosít, beleértve a „megélhető turizmust” és a munkavállalást is.

Az alapszerződések szövegezése és szelleme értelmében a szerződő felek többnyire elfogadták azt, hogy követve az anyaország és a kisebbség közötti szabad kapcsolatok elvét intézményi, infrastrukturális, szellemi és pénzügyi segítség adható. A felek a kétoldalú vegyes bizottságok keretében tájékoztatják egymást ezen segélyekről, amely szerv egyúttal a kötelezettségek végrehajtásának nyomon követésével megbízott testület. Ilyen pénzügyi támogatás volt inter alia a Horvátország területén lévő kóródi magyar templom renoválása, amely súlyos károkat szenvedett a délszláv háború során. Horvátország jóváhagyta a támogatást és Románia sem kérdőjelezte meg az Illyés Közalapítvány,<sup>24</sup> illetve egyéb hasonló jellegű intézmények létezését és működését, amelyeket az egymást követő magyar kormányok tartanak fenn. A szomszédos országok kormányai hasonló módon a Magyarországon élő saját kisebbségeik számára nyújtottak/nyújtanak kulturális és oktatási támogatást.

A kétoldalú egyezmények gyakorlati végrehajtása körében kell, hogy érvényesüljön igazán a *pacta sunt servanda* nemzetközi jogi elve, ami azt kéri az államoktól, hogy egyezményeiket jóhiszeműen teljesítsék. Ennek legalapvetőbb lépése kell, hogy legyen a kétoldalú konzultációk folytatása a közös érdekű kérdésekben. A Velencei Bizottság jelentése leszögezi: „A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályozó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett bejegyzése vagy azok hallgatólágos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak.” Ennek igen komoly indoka van: „A kétoldalú szerződések végrehajtását vagy értelmezését érintő viták esetén a rendelkezésre álló valamennyi vitarendezési eljárást jóhiszeműen igénybe kell venni, és egyoldalú intézkedések csak annyiban hozhatók az anyaország részéről, amennyiben ezek az eljárások nem bizonyultak eredményesnek.” Tehát egyoldalú változtatásokat csak konzultációk lefolytatása után szabad bevezetni, illetve azok eredménytelensége estén akkor, ha a rendelkezésre álló valamennyi nemzetközi vitarendező mechanizmus (pl. ad hoc bizottságok, szakértői csoportok, jelentéstételi kötelezettség, panaszlehetőség) igénybevétele sem járt sikerrel.

A szerződések végrehajtásának hatékonysága és a gyakorlati eredmények csak a felek egyező akarata esetén vezethetnek el tényleges változásokhoz az egyes kisebbségek helyzetében. Az alapszerződések összességükben javították Magyarország és szomszédai viszonyát, még inkább e viszony külső megítélését. Legfontosabb céljukat, a kisebbségi kérdés rendezését és a belső stabilitás erősítését eltérő mértékben szolgálták. Figyelembe véve ezen szerződések megvalósítását és alkalmazását, a mérleg nem túl kedvező. Egyelőre ezen szerződések nem változtatták meg jelentősen a kisebbségvédelem létező rendszerét és gyakorlatát. Azonban e szerződések hozzájárulnak a kisebbségvédelem egy új államközi keretének kialakításához, amely a nemzeti és nemzetközi jog által rugalmasabb megközelítést eredményez, illetve növekvő mobilitást a két szint között.

<sup>24</sup> Illyés Közalapítvány – 1040/1994. (V. 31.) Korm. rendelet: az Alkotmány 6. cikkely (3) bekezdésében rögzített, a határainkon kívül élő magyarok sorsáért érzett felelősségből adódó állami közfeladat folyamatos ellátása érdekében a határainkon túl élő magyar közösségek és a szóránymagarság támogatása, sajátos gondjai megoldásának elősegítése. A Közalapítványhoz 1998-ban 1940 pályázat érkezett, 1999-ben 3182, 2000-ben 4722, míg 2001-ben 5461 pályázatról döntöttek. A támogatott pályázatok aránya pedig a következő: 1998-ban 1182 pályázatot fogadtak el (86,29 %-a külhoni pályázó volt 13,71 %-a hazai), 1999-ben 1482 kapott támogatást (91,56 % és 13,71 % a külhoni-hazai megoszlás), 2000-ben 2117 a támogatott (92,2 % és 7,8 % megoszlásban) és 2001-ben 2487-t fogadtak el (91,15 %-8,85 % a külhoni pályázók javára).

Úgy tűnik, hogy a vegyes bizottságok ülésein „túl jó” ajánlásokat sikerül a legtöbb esetben Szlovákia, Románia és Ukrajna vonatkozásában megfogalmazni, mert azokat a felek csak kisebb részben tudták/tudják teljesíteni. Ukrán viszonylatban már a tizenkettedik ülésénél tart a vegyes bizottság. Minél több a bizottsági ülés, annál több az ajánlás és ezzel arányosan egyre kevesebb a teljesített ajánlások száma. Immár egy negyvenes listából választhatja ki az ukrán kormány azt a négy-öt ajánlást, amelyet képes végrehajtani. Románia vonatkozásában sajátságos helyzet állt elő, ugyanis az első vegyes bizottsági ülés jegyzőkönyvi ajánlásai túlzottan eredményesnek bizonyulhattak a román kormány oldaláról, mert hazatérése után a román delegáció vezetőjét azonnal leváltották. Azóta a román kormány nem hajlandó elismerni, hogy ezek az ajánlások ténylegesen léteznek, folyamatosan arra hivatkozik, hogy az aláírás nem külügyminiszteri szinten történt meg.<sup>25</sup> Horvátország és Szlovénia viszonylatában már eredményesebb vegyes bizottsági munkáról beszélhetünk, ugyanis mindkét ország kormányai figyelembe veszik az ajánlásokat és kormányhatározat formájában döntenek a végrehajtásukról.

## II. A határon túli magyarság oktatásának helyzetéről

A nemzeti kisebbségek meghatározása általában három ismérv alapján történik, nevezetesen a számosság, térbeli elhelyezkedés és identitástudat, amely jellemzők befolyásolják érdekérvényesítési lehetőségeiket a többségi társadalomban, ily módon azt is, hogy mennyire képesek kulturális értékeinek, hagyományainak folyamatosságát megőrizni.<sup>26</sup> Bármelyik ismérv gyengülése hátrányosan befolyásolja az érdekérvényesítést, ami végső soron szétzilálja a közösséget, tagjai egyre inkább az egyéni megoldásnak tekinthető asszimiláció irányába mozdulnak el. Az ismérvek értéke azonban atörténelem folyamán folyamatosan változik, ezért fontos ezen jelenségek rendszeres figyelemmel kísérése. Az anyanemzet kívülről a három említett fő ismérv közül kizárólag az identitás tudaterősítésében juthat szerephez, amelynek kiemelkedő eszközeként szolgál az anyanyelvhasználat erősítése.

Hogy mennyire jelentős szerepe van a nyelvi összetartozásnak a nemzetiségi identitás meghatározásában, azt jelentősen alátámasztja több, e téren elvégzett szociológiai, társadalmi kutatás. A határon túli magyarok körében lefolytatott egyik jelentős vizsgálat eredménye<sup>27</sup> azt mutatja, hogy az anyanyelv, illetve a családi neveltetés, amelyek gyakorlatilag elválaszthatatlanok egymástól, jelentőségükben messze megelőznek olyan a nemzeti identitást befolyásoló tényezőket, mint a származás, a szülőföld, az iskolai tanulmányok vagy az állampolgárság.

A Kárpát-medence magyar kisebbségei törvényszerűen váltak kétnyelvűekké, hiszen anyanyelvük és kultúrájuk megtartása mellett, a jövőjük érdekében, az állam hivatalos nyelvét is meg kellett tanulniuk.<sup>28</sup> Azonban a vegyes lakosságú területeken a kétnyelvű-

<sup>25</sup> DEÉ ANDRÁS: Magyarország és a határon túli magyarság – külpolitikánk 1990 és 2000 között. *Közpolitika*, 2001/4, 15–27. p.

<sup>26</sup> JOÓ RUDOLF: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1988; KISS GY. CSABA: Vázlat a nemzetiségi kisebbségekről. *Educatio* 1993/nyár, 174–178. p.

<sup>27</sup> GEREBEN FERENC: Az anyanyelv az identitástudat szerkezetében. *Regio* 1998/3, 106. p.

<sup>28</sup> LANSTYÁK ISTVÁN: Az anyanyelv és a többségi nyelv oktatása a kisebbségi kétnyelvűség körülményei között. *Regio*, 1994/4, 90–117. p., illetve a határon túli magyarság helyzetéről az egyes szomszédos országokban a Határon Túli Magyarok Hivatala honlapján: <http://www.htmh.hu/jelentesek2001.htm>.

ségi állami nyelvvel azonos értékűnek tartja. Ezzel szemben a többség gyakran területi és nemzeti integritására veszélyesnek ítéli a kisebbségi nyelv létét és a kétnyelvűséget hosszú távon megszüntetendő jelenségeként kezeli. A szomszédos országok kormányai az előző évtizedekben törekedtek a kisebbségek minél gyorsabb asszimilációjára. Ennek egyik leghatékonyabb módszere az oktatási rendszer „célszerű” átalakítása volt, amely mindig együtt járt előzetes területi-közigazgatási átszervezésekkel, arányszám-megállapításokkal. Ez alól talán a szlovéniai magyarság az egyetlen kivétel, ahol megpróbálták az egyensúlyt megteremteni az együtt élő nyelvek között és a többség számára is kötelező kétnyelvű oktatási rendszert dolgoztak ki.

A nyelvek és a kultúrák fennmaradását minden esetben az anyanyelvi oktatási intézményrendszer biztosítja. Ideális esetben a nemzetiségi nyelven kisebbségi tannyelvű állami iskolát szerveznek, ahol az anyanyelvet és kultúrát tantárgyként oktatják, ami lehetővé teszi az anyanyelv magas szintű elsajátítását, illetve a kultúra tudományos szintű művelését. Más iskolatípusokban a többségi nyelven folyó oktatás mellett kötelező tantárgy az anyanyelv és irodalma. Ez a modell akkor elfogadható, ha a nyelvvesztés már olyan fokú, hogy csak ily módon állítható meg. A legkedvezőtlenebb helyzetben a szórványban élő kisebbségek vannak, akik csak többségi tannyelvű iskolában tanulhatnak egy számukra idegen nyelven.<sup>29</sup> Az anyanyelv ilyenkor a családban használatos szinten marad, nem fejlődik tovább, a többség nyelvét pedig nem tudják olyan színvonalon, hogy ne kerüljenek hátrányos helyzetbe – tipikus példa erre a moldvai csángók esete<sup>30</sup>. A kisebbségi létben a családnak, mint az anyanyelv fő elsajátítási helyének a szerepe fokozottan felértékelődik, olyan közösségben pedig, mint a moldvai magyarok, amelyek anyanyelvi írásbeliségükkel nem élhetnek, a szóbeli hagyomány szövegeiben maradt fenn a nyelv, az írástudatlanok hűségének és felelősségének bizonyítékaként.

A határon túli magyarok esetében meghatározta a magyar mint kisebbségi nyelv oktatási modelljét a magyarság geográfiai elhelyezkedése, mivel az őshonos lakosság nagy kiterjedésű tömbökben élt és él, gyakran relatív többséget alkotva.<sup>31</sup> Emellé a magyarság több száz éves múltja visszatekintő, az oktatás minden szintjére kiterjedő anyanyelvi iskolarendszerrel rendelkezett, amelynek keretében több ezer állami és egyházi elemi, közép- és felsőfokú iskola működött. Az utódállamok első intézkedései közé tartozott az állami iskolák számának radikális csökkentése, a tannyelv és a tanstruktúra megváltoztatása, amit később az egyházi iskolák önállóságának megszüntetése követett. A többségi nemzetek nyelvi és iskolatörvényekkel igyekeznek korlátozni a kisebbségek oktatását. Szükség esetén gazdaságossággal, társadalmi hasznossággal indokolják intézkedéseiket, végső esetben azt hangsúlyozzák, hogy az eltérő kultúra szeparatizmushoz, esetleg autonómia igényekhez vezethet.

A magyar kisebbség esetében a többségi államok különösen nehezen tolerálják a kettős kötődést, az anyanemzet felelősségvállalását, a kulturális vagy területi autonómia igényeket, mert a területi revíziót vélik felfedezni. A kisebbségi anyanyelvoktatás támogatottsága mindig az adott államban éppen hatalmon lévő kormány felfogásától és toleranciájától függ, illetve kisebb mértékben azoktól a nemzetközi egyezményektől, amelyeket a húszas évektől kezdve a kisebbségek védelmében hoztak, amelyek azonban a

<sup>29</sup> OROSZ ILDIKÓ: *Az anyanyelvi oktatás szórványban*. Regio, 2001/4, 159–180. p.

<sup>30</sup> Lásd erről HEGYELI ATTILA: *A moldvai csángók magyar nyelvi oktatásának szükségességéről*. Regio, 2001/4, 181–194. p.

<sup>31</sup> Az erdélyi magyarság körülbelül 50 százaléka, a szlovákiai magyarok 80 százaléka él ma is olyan területen, ahol számszerű többséget alkot.

gyakorlatban nem jelentenek biztosítékot. A nemzetközi dokumentumok - mint azt már korábban láttuk - kivétel nélkül kitérnek a kisebbségi nyelvi jogok kérdésére, különös tekintettel a közigazgatásra és az anyanyelvi oktatásra. Az oktatás és a nyelvi jogok kiterjedése tehát szorosan összetartozik. A Magyarországgal szomszédos országokban magyar nyelvű képzést (is) folytató oktatási intézmények és magyar tudományos intézetek, kutatóműhelyek körében lefolytatott felmérések mindezt csak alátámasztják.<sup>32</sup>

Az utóbbi évtized a határon túli magyar nyelvű felsőoktatási szférában is jelentős változások, kísérletek időszakát jelenti: új intézmények alapítása, egyes állami nyelvű egyetemeken és főiskolákon magyar nyelvű tagozatokbeindítása, magyarországi székhelyű felsőoktatási intézmények kihelyezett tagozatainak megjelenése, illetve az utóbbi években magyar nyelvű egyetemek létrehozásának kezdeményezése. Ezen folyamatokkal párhuzamosan és összefüggően kiépült az *oktatási intézményhálózat* közvetlen vagy közvetett támogatását célzó, magyarországi és határon túli alapítványi/közalapítványi rendszer.

E területen a legszélesebb feladatkörrel az *Apáczai Közalapítvány a Határon Túli Oktatásért*<sup>33</sup> rendelkezik, amely a „határainkon túl élő magyar közösségek és a szóránymagyarság felsőoktatásának, szakképzésének, és pedagógus-továbbképzésének elősegítése és támogatása, a határon túli magyar közösségek identitásörzésének érvényesülése, az egyes régiók megfelelő számú és minőségű saját értelmiségének biztosítása, ennek kapcsán a határon túli önálló felsőoktatási és szakképzési intézményrendszer kialakításának támogatása érdekében” került kialakításra. A legutóbbi ezen területen működő intézmény 2002. január 1-én került felállításra – a Magyar Nyelvi Intézet és a Nemzetközi Hungarológia Központ jogutódjaként – *Balassi Bálint Intézet* elnevezéssel, teljes jogkörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervként „a magyarságtudomány hazai és nemzetközi kapcsolatrendszerének koncepciózus fejlesztése érdekében”<sup>34</sup> az alábbi cél megvalósítása érdekében: „a magyarságtudomány területén az államnak az Oktatási Minisztérium szakmai felügyeletével és állami költségvetési források bevonásával fokozott mértékben kell feladatot vállalnia a magyar nyelv és kultúra megőrzése és fejlesztése, terjesztése és megismertetése, kutatása és oktatása érdekében, ideértve különösen az Európai Unióhoz való csatlakozás, a határon túli magyarsággal való kapcsolattartás és a magyar nyelv ápolása, védelme vonatkozásában jogszabály alapján kötelezettségként felmerülő nyelvművelési feladatokat.” Ez a szövögezés tükrözi a Velencei Bizottság jelentésében foglaltakat és jelentősen összefügg a státustörvény által megkívánt lépésekkel is. A módosítások eredménye így egyes intézmények megszüntetése,<sup>35</sup> mások összevonása és új hatáskörrel, illetve jogállással történő felruházása.

<sup>32</sup> FÁBRI ISTVÁN: *Magyar nyelvű felsőoktatás és tudományosság a Kárpát-medencében – A kisebbségi oktatás, illetve a tudományművelés és a szakmai presztízs összefüggései*. Regio, 2001/4, 132–157. p. – A hazánkkal szomszédos hét határmenti országban összesen 1697 oktatási és tudományos intézményben folyik tevékenység magyar nyelven, amelyből 1074 található Romániában.

<sup>33</sup> 1162/1998. (XII. 17.) Korm. határozat.

<sup>34</sup> 2335/2001. (XI. 21.) Korm. határozat a magyarságtudomány fejlesztésével kapcsolatos állami feladatvállalásról.

<sup>35</sup> A Kulturális és Közoktatási miniszter alapította a Kodolányi János Magyar Nyelvű Előkészítő Intézetet [5/1994 (Műv.K. 19.) MKM utasítás], amelynek fő feladata a magyar felsőoktatásba felvételt nyert külföldiek felkészítése a magyar nyelv, különleges tárgyak és információs technológia területén. A határon túl élő tanárok és egyéb szakemberek továbbképzésében, illetve nyelvi képzésében is részt vállalt, illetve kisebbségi és emberi jogi kurzusokat is szervezett. A 45/2001. (XII. 20.) OM rendelet a Magyar Nyelvi Intézet és a Nem-

Ugyanakkor a térség egyetemei és a felhasználói szféra között az elmúlt évtizedben még nem alakult ki intenzív kapcsolat, kis szerepe van a munkaerőpiaci visszajelzéseknek az oktatási terv kialakításában, mint ahogy csak elvétve található tudatos, az adott ország vagy régió társadalmi és gazdasági elvárásaira hangsúlyosan építő intézményfejlesztési stratégiák kialakítása is.<sup>36</sup> A magyar állami segítségnek ezen helyzet változtatására kell irányulnia, hiszen, *ha az oktatás kínálata találkozik a mindennapok keresleti igényeivel, az erősen elősegíti a kisebbségek szülőföldön történő boldogulását, mivel ha olyan képzésben vehet részt, amelynek befejeztével lakóhelyén munkát talál, megszűnik az elvándorlás kényszere.*

Hosszabb távon a *határmenti oktatási együttműködés* igazán jó lehetőségei leginkább a *szakképzés terén* adóttak, ahol a meglevő kezdeményezések megvalósulása esetén egy egész térség munkaerő szükségletére alapozva lehet a jövőbeni képzési irányokat tervezni. A leggyakrabban előforduló nehézségeket az egyes országok oktatási rendszereinek eltérő jellegéből adódó felkészültségbeli különbségek, nyelvi (idegen és anyanyelvhasználati) problémák és a más országban megszerzett bizonyítvány konvertálhatóságának kérdései jelentik.<sup>37</sup> A magyarországi intézmények modern képzési kínálata (pl. vállalkozói képzés, menedzser tanfolyamok, agrárokztatás) valójában eltér a régió keresletétől, ami meglehetősen konzervatív, így például a pedagógus pálya vonzó az itt élők számára. A határmenti felsőoktatási intézmények egymással egyeztetett képzési kínálattal jobban kielégíthetik potenciális közönségeik igényeit.<sup>38</sup>

A magyarnak mint kisebbségi nyelvnek az oktatási modellje tartalmában alapvetően nem különbözik az anyaországban folyó oktatástól, a többlet inkább a helyi hagyományok, nyelvjárások alaposabb megismeréséből és a kétnyelvűségből adódik. A két kultúra közeledésének, egymás megismerésének magasztos céljai mellett olyan gyakorlati szempontok is szerepet kapnak, mint a nyelvtudással járó előnyök a határmenti kereskedelemben, illetve a munkavállalásban. Éppen ezért a nyelvi oktatást kommunikációközpontúan kell felépíteni, amelyben szerepet kap a mindennapi beszédhelyzetek megtanítása, a kulturális és országismereti *tananyag* is.<sup>39</sup>

Részben az oktatás több száz éves hagyománya, valamint az egyenjogúság, az egyenlő érvényesülési esélyek igénye táplálja nemzeti közösségeink törekvéseit a színvonalas anyanyelvi oktatás érdekében. Nehézséget jelent e cél elérésében, hogy az utódállamok alkotmányai mindenhol a magyar nyelv alárendelt jogi státusát rögzítették, illetve a nyelvi környezet is jórészt ellenséges. A magyar népesség egyre inkább öregedő

---

zetközi Hungarológiai Központ megszüntetésével és jogutódként a Balassi Bálint Intézet átszervezésével egy időben megszüntette ezen Intézetet.

<sup>36</sup> FÁBRI ISTVÁN: i. m. 32. lábjegyzet, 155. p.

<sup>37</sup> IMRE ANNA: Iskolák a határon – Határmenti térségek és az oktatás. Oktatókutató Intézet, Budapest, 1993, 25. p.

<sup>38</sup> Erre a legjobb példa az az osztrák kezdeményezés, amelynek eredményeként a felek megállapodtak a magyar ipari tanulóknak az ausztriai hiányszakmákra történő ingyenes képzéséről (Fertődön kollégium létesült 0. éveseknek nyelvtanulási céllal), illetve közös osztrák-magyar szervezésű tanfolyamok lebonyolításáról (pl. intenzív angol nyelvtanfolyam a mosonmagyaróvári kétnyelvű gimnáziumban anyanyelvi tanárok közreműködésével – a tanfolyamot az osztrákok fizetik, a tanfolyam helyszíne és a szállás Magyarországon van, ez mindkét félnek kedvezőbb anyagilag).

<sup>39</sup> NÁDOR ORSOLYA: A magyar mint kisebbségi anyanyelv. Regio, 1998/1., 72. p.

és fogyó, iskolázottsági szintje is jóval alacsonyabb mint korábban volt.<sup>40</sup> Ez utóbbi jelenség indoka a diszkriminatív állami oktatáspolitikában rejlik, az önálló felsőoktatási intézmény hiánya, a kényszerű asszimiláció, a nyelvcseré ezt csak tovább erősítik. A kedvezőtlen demográfia változások következménye pedig, hogy pedagógushiány után tanulóhiánnyal kell számolni, ami a még fennálló nemzetiségi oktatási intézmények jövőjét veszélyezteti.

A mindennapok konkrét problémái között jelenik meg a szórvány magyarság körében, hogy a falvakban *hiányoznak az olyan középiskolák, amelyek bentlakásos képzést tudnának biztosítani, illetve iskolabuszok sincsenek a szórvány közösségek települései között.* Jelentős segítség lenne az ilyen környezetben élő magyarok számára, ha még több a romániai nagyenyedi kollégiumi rendszerű iskolaközpont kerülne kialakításra magyarországi közvetett vagy közvetlen segítséggel vagy ha a magyar állam, illetve közlekedési társaságai további buszokat ajándékoznának az arra rászorulóknak.<sup>41</sup> A tömbben élők esetében saját oktatási rendszere van szükség az óvodától kezdve egészen az egyetemig. Ehhez az állampolgárság szerinti állam felé érvként szolgál, hogy bár kisebbségnek minősülnek, létszámuk és földrajzi megoszlásuk olyan, hogy meg tudják szervezni a teljes magyar nyelvű oktatási rendszert, ugyanis értelmiség nélkül hosszútávon a kisebbségi lakosság asszimilálódik vagy Magyarországra vándorol.

Valamennyi környező országban a magyar nyelv és irodalom kivételével a szaktár-  
gyak tankönyvei évtizedek óta fordítással készülnek, a szakterminológia gyakori tükör-  
fordításával. A megoldást a helyes nyelvismeret elsajátításához az jelentené, *ha a fordí-  
tással készült szakkönyveknek anyaországi lektora, felügyelője lenne.* A jövőben ehhez a  
személyi feltételek biztosítását a magyar kormánynak kiemelkedően támogatnia kell<sup>42</sup>.  
Annál is inkább, mivel magyar nyelvű szakmunkásképzés és egyetemi szakoktatás  
egyetlen országban sem létezik – a tanárképzést kivéve bizonyos esetekben –, azon  
formális érvelés okán, hogy olyan mérnökökre és orvosokra van szükség, akik az össze  
terminus technicust az államnyelven használják. De nemcsak a felsőbb oktatásban kell  
minderre hangsúlyt helyezni, hanem az általános iskolák szintjén is, ahol még további  
problémát jelent, hogy az anyanyelvi oktatást jelentős arányban – ami akár az  
összoktatói létszám egyharmada is lehet – képzettség nélküli tanárok végzik, hiszen  
nincs helyben kisebbségi nyelvtanári képzés. Ezen a helyzeten akár valamennyi alap-  
szerződés keretei között lehetne javítani azáltal, hogy a soft law jellegű tanácserekre és

<sup>40</sup> Például a felsőfokú végzettség tekintetében a 9. helyen állt a magyarság 1997. évi adatok alapján a romániai nemzetiségek sorában 3,6 %-os aránnyal, míg az országos átlag 5,14 % volt.

<sup>41</sup> Az Eszéki Magyar Oktatási és Kulturális Központ működése vonatkozásában az érintettek megállapodnak, hogy „a magyar fél az intézmény magyar jellegét biztosító szakmai és módszertani anyagokkal segítse a munkát, a bejáró diákok utazási költségeinek enyhítése céljából nyújtson segítséget egy iskolabusz megvásárlásához.” a horvát–magyar kisebbségi vegyes bizottság IV. ülése ajánlásai [2065/2000. (III. 29.) Korm. határozat]. Erre már volt példa az erdélyi magyarság vonatkozásában, amikor a kormány engedélyezte, hogy a Belügyminisztérium leselejtezett IKARUS autóbust adjon át térítésmentesen a Pro Professione Alapítványnak [1056/1994. (VII. 8.) Korm. határozat].

<sup>42</sup> „A magyar fél az aláírt oktatási stb. együttműködési program keretében biztosítsa a muravidéki magyar kétnyelvű iskolák számára a pedagógiai szaktanácsadót. A két illetékes minisztérium szabályozza a két – a rábavidéki szlovén és a muravidéki magyar – szaktanácsadó munkakörét és munkafeltételeit”, illetve ugyan-ezen szerződés keretében „az illetékes minisztériumok a két érintett kisebbség tankönyveinek kérdéseiben szakértői vegyes bizottságot hoznak létre”. – 2305/2001. (X. 26.) Kormányhatározat a Magyar-Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság VI. ülésén elfogadott ajánlásokról.

továbbképzésekre vonatkozó clausulákat konkrét, több évre szóló, kölcsönös programok kialakításával „élő joggá” változtatják.<sup>43</sup>

Az alapszerződések végrehajtásában részt vevő több vegyes bizottsági ülésen is problémaként jelent meg *kétnyelvű szótárak elkészítésének hiánya*,<sup>44</sup> illetve, hogy mivel az anyanyelvi oktatást segítő könyvek és hanghordozók küldése nem szervezett és folyamatos, ezért nem mentesülnek a vámtarifák alól - hiába biztosítják azt az egyes alapszerződések -, ennek orvoslására össze kell állítani és jóvá kell hagyni *azon tankönyvek és oktatási segédeszközök listáját*, amelyek a felek országaiban a nemzetiségi iskolákban használatosak és biztosítani ezek vám- és illetékmentességét.<sup>45</sup> További igényként jelenik meg az anyanyelvi könyvhiány pótlására, hogy „A felek támogassák mindkét érintett kisebbség 3–3 irodalmi vagy tudományos művének kiadását, amire az elmúlt időszakban nem került sor.”<sup>46</sup> Még hosszasan sorolhatnánk tovább a létező problémákat a már meglévő egyezményi és intézményi feltételek célszerű felhasználásán alapuló kézenfekvő megoldási javaslatokkal párhuzamosan.

A határon túli oktatás helyzetének körében lefolytatott – korábban már hivatkozott – kutatások eredményei is megerősítették, hogy többek között az országonként/régionként eltérő kisebbségi helyzet, a kisebbségi magyar társadalom részéről jelentkező elvárási rendszer, az oktatás- és intézménytörténeti előzmények, az aktuális törvényerejű szabályozások és politikai környezet, valamint a magyarországi támogatási rendszer olyan fontos befolyásoló tényezőknek számítanak az egyes kisebbségek esetében, amelyek hatásai országonként rendkívüli változatosságot és sokszínűséget eredményeznek az oktatási „hálózatban”. *A határon kívülről érkező anyagi és természetbeni segítségnek minden esetben az adott igényekhez és lehetőségekhez kell igazodnia, nem pedig egy általános rendszert felkínálni a kisebbségi közösségek felé.* Milyen oktatási modellre van szüksége a határon túli nemzeti közösségeknek? Olyanra, amely anyanyelven nyújt megfelelő képzést, egyenlő esélyeket biztosít a többségekkel, amelynek kellő önállósága és nyitottsága van mind az államnyelv, mind a világnyelvek irányában, amelynek megvan a finalitása a szakmai képzésben és az egyetemi oktatásban. Amely egyszerre szolgálja az identitás megőrzését, a világhoz való felzárkózását és a szellemi kreativitást.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> A magyar–szlovén oklevelek stb. kölcsönös elismeréséről szóló egyezményben [122/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet] ennek megoldására a következő szerepel: „ha a képzítési követelménynek megfelel nevelői és oktatói munkakör betöltésére a másik állam polgára, az ezt tanúsító oklevél honosítása nélkül vendégtanárként, meghatározott időre részt vehetnek a képzésben vagy nevelői és oktatói munkában a másik fél közoktatásában és szakképzésében.” Ezzel ideiglenes jelleggel megoldható az anyanyelvi tanár hiány, illetve a lektori teendők is elláthatók ebben a formában.

<sup>44</sup> „...a felek nyújtsanak szakmai és anyagi segítséget magyar–ukrán, illetve ukrán–magyar szótárak kiadásához.” – 2111/2000. (V. 31.) Kormányhatározat a Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyes Bizottság IX. ülésén elfogadott ajánlásokról.

<sup>45</sup> 2112/2000. (V. 31.) Kormányhatározat a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság II. ülésén elfogadott ajánlásokról.

<sup>46</sup> 2065/2000. (III. 29.) Kormányhatározat a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság IV. ülésén elfogadott ajánlásokról.

<sup>47</sup> PÉNTÉK JÁNOS: A jövő esélyei a külső régiókban. *Magyar Felsőoktatás*, 1997/1–2. 42–43. p.



### III. A státustörvény kulturális és oktatási kedvezményei

Annak ellenére, hogy a kisebbség fogalmi meghatározása nem egyértelmű nemzetközi jogilag, ez nem akadályozza az államokat, hogy az államhatáron kívül élő állampolgáraiknak és/vagy nemzeti kisebbségeknek bizonyos belső jogok biztosítását megkíséreljék. Ezeket a törekvéseket gyakran az anyanemzet védelmi kötelezettségeként is definiálják. Ez a védelmi jog azonban ebben az általánosságban, megfelelő nemzetközi egyezmény hiányában, a nemzetközi jogban nem ismert.<sup>48</sup> A nemzetközi jogi dokumentumok ugyanakkor általánosan érvényes elve, hogy a kisebbségek kulturális támogatása nem minősül diszkriminációnak, nem korlátozódik az adott állam és kisebbségei belső viszonyára, hiszen nem zárja ki a kisebbségek valós jogegyenlőségének megteremtésére irányuló, akár határon kívülről jövő segítséget.<sup>49</sup> Az európai joggyakorlat is igazolja ezt a tételt azáltal, hogy az anyaállam anyagi támogatást nyújt több éves programok finanszírozása keretében a kisebbségi csoportok megmaradásának és fejlődésének elősegítése érdekében.<sup>50</sup> Ismertek más kedvezmények is, így például az ENSZ 1992. évi 47/13 sz. közgyűlési határozata kifejezetten támogatja a határon átnyúló együttműködést.<sup>51</sup> A különböző nemzeti jogszabályokban gyakran keverednek a külföldön élő állampolgárokra és a nemzetiségekre vonatkozó normák.<sup>52</sup> Ha ezeknek az intézkedéseknek nincs a határon átlépő és az állampolgárság szerinti állam területi és személyi felségjogaiba ütköző hatálya (mivel a kisebbségnek a normaalkotó állam területén biztosít jogokat vagy kedvezményeket), a jogi normák nemzetközi jogi oldalról közömbösek (pl. NSZK-ban 1990-ig ismert volt az ún. Begrüßungsgeld – az NSZK területére érkezett német nemzetiségieknek nyújtott pénzügyi gyorssegély).

A kisebbségvédelem középpontjában az identitás, a nemzeti, etnikai, kulturális, valószínűleg önazonosság áll. A kisebbségvédelmi intézkedéseknek a végcélja nem más mint az identitás megőrzésének, kifejezésének és fejlesztésének az aktív, tevékeny elősegítése. Az identitás kulturális, oktatási elemein túl egyrészt léteznek más összetevők is, mint például felekezeti hovatartozás, hagyományok, tudati és magatartásbeli, mentalitásbeli tényezők, szellemi és anyagi kultúra, tárgyi emlékek stb. Másrészt léteznek az identitás megőrzését, kifejezését és fejlesztését elősegítő, azt támogató gazdasági szociális háttér. Ha az előző tényezők az identitás célrendszerét, akkor az utóbbiak az eszközrendszerét alkotják. Mindezeket túlmenően nem beszélhetünk nemzeti, nyelvi, kulturális megmaradás esélyéről, ha a közösség tagjai alapvető megélhetési gondokkal küszködnek. Az

<sup>48</sup> Kezdetben Izrael képviselte azt az álláspontot, hogy a zsidók érdekeiben fellelhető. Mára ez olyan értelemben módosult, hogy a Zsidó Világszövetség tekinti magát a védelemre jogosultnak, amelynek viszont nemzetközi jogalanyiságát nem ismerik el vagy 1951-ben Kína Indonéziával szemben az ottani kínaiakért vállalt felelősséget, amely igényéről 1955-ben a Bandungi megállapodásban lemondott, 1979-ben Vietnam elleni invázió után, amikor Vietnam kiutasította a területén élő kínaiakat, Kína 180 fokos fordulattal a kiutasítás ellen tiltakozott.

<sup>49</sup> Ezt biztosítja az ET Kisebbségi Keretegyezmény 4. cikk 2. bekezdés; Regionális és Kisebbségi Nyelvi Karta cikk.

<sup>50</sup> Például kétnyelvű rádió programok létrehozása és fejlesztése Ausztriában, katalán nyelvű történelem és földrajz tankönyvek kiadása Franciaországban, roma projektek Magyarországon, Romániában, Csehországban.

<sup>51</sup> Így a gyakorlatban több osztrák jogszabály és kétoldalú egyezmény foglalkozott az Olaszországhoz került dél-tiroli németység kedvezményeivel az oktatás vagy ipargyakorlás területén, illetve Ausztria Európai Unió csatlakozását megelőzően a vízummentes beutazás kérdésében.

<sup>52</sup> DR. HARGITAI JÓZSEF: A belső jogalkotás és más állam belügyeibe történő beavatkozás. *Magyar Jog*, 2001/12., 705–726. p.

olyan irányú támogatások és kedvezmények tehát amelyek az anyagi, fizikai megélhetést segítik elő, közvetett módon erősítik az identitás megőrzését, s mint ilyen, részét képezhetik az effektív kisebbségvédelemnek.<sup>53</sup> A magyarországi társadalom sem hosszabb, sem rövid távon nem képes támogatások révén eltartani a környező országokban élő több millió magyart. Ezért *alapelve kell tenni, hogy minden oda irányuló támogatásnak e közösségek önszerveződését, öngazgatási intézményeinek erősítését, önálló gazdasági szerepvállalását kell elősegítenie.* Rövid időn belül ugyanakkor rendezni kell az anyagi források megosztásának arányát az egyes szomszédos államokkal, amely kiadásokhoz a magyar közösségek maguk is hozzájárulnának.

A szomszédos államok jogszabályai közül [nemzetközi összehasonlításban a státusztörvényhez hasonló célú és tartalmú jogszabályok születtek Ausztriában (1979), Olaszországban (1991), Szlovéniában (1996), Szlovákiában (1997), Görögországban (1998), Romániában (1998) és Bulgáriában (2000)<sup>54</sup>] a szlovák törvény csak a Szlovákia területén nyújtandó kedvezményekről rendelkezik, de a román és a szlovén jogszabály közös vonása, hogy a határontúliaknak a szülőföldjükön is biztosít támogatást. A szűkszavú román törvényben ezt az 1. cikkely (1). bekezdése teszi egyértelművé, amikor kimondja, hogy „A más államok területén élő román közösségek támogatását célzó akciók finanszírozásának a biztosítása céljából létrejön a miniszterelnök rendelkezésére álló alap.”, így egyebek mellett támogathatók a határon túli iskolák és a különféle művészeti és kulturális rendezvények. Az iskola és művelődési rendszer anyaországi támogatása az utóbbi évtizedben nemcsak a térségben, de Nyugat-Európában is szokásossá vált, Németország és Dánia pl. sok határon túli német és dán intézményt támogat.

Személy szerint egyetértek azokkal, akik azt sugallják vagy állítják a státusztörvényről, hogy „a törvény inkább szimbolikus mint gyakorlati jelentőséggel bír, mivel az abban foglalt kedvezmények és támogatások többsége már korábban is létezett. A törvény önmagában csak keretet ad, mivel a kerettörvény konkrét rendelkezések helyett inkább a határon túliakkal foglalkozó politika elveinek a deklarálására szorítkozik. A kerettörvények pedig jogi természetüket tekintve leginkább a nemzetközi jog soft law jellegű, nem teljes értékű szabályihoz hasonlítanak, melyek önmagukban nem végrehajthatók”.<sup>55</sup>

Az alapvető kérdés, hogy vajon egy kerettörvényre szükség van-e vagy sem a szabályozás szempontjából. Jogi oldalról nézve a határon túli magyarokra vonatkozó létező szétszórt jogszabályok bizonyos felülvizsgálatra és rendszerezésre szorulnak, de nem új, összefüggő alapelvek nélküli törvény által. Nem jogi oldalról, főként a politika felől megközelítve, talán szükség van egy kerettörvényre, de itt is inkább a kételkedő vélemények egyre erősebbek kritizálva a törvény megszületésének körülményeit (a kormánypárt nem konzultált megfelelő módon a kisebbségi közösségek képviselőivel, illetve a magyarországi munkaadói és munkavállalói, valamint társadalombiztosítási és egyéb szervezetekkel, nem készült részletes és alapos előzetes pénzügyi elemzés stb.), illetve,

<sup>53</sup> VARGA ATTILA: *Jogalkotási szempontok és politikai kifogások (magyar-román véleménykülönbségek a kedvezménytörvénnyel kapcsolatban)*; Teleki László Alapítvány konferencia, 2001. november.

<sup>54</sup> E szabályokról részletesen lásd GRÜBER KÁROLY: Pozitív, nemzeti alapú intézkedések a kisebbségek és határon túli nemzetpolgárok identitásának megőrzésére Európában. *Pro Minoritate*, 2001/ősz, 52–66. p.

<sup>55</sup> Az idézett rész MAJTÉNYI BALÁZS: *A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései* című tanulmányában található – megjelenés alatt a Magyar Kisebbség című folyóiratban, de ugyanez a véleményt lásd TÓTH JUDIT: *Pulling the wool over Hungarians' eyes* – megjelenés alatt a Regio 2002. évi idegen nyelvű kiadványában.

hogy „másodosztályú magyarokká” minősítette a határon túl élő magyarok millióit azért, hogy a nyugati szóránymagyarságra nem vonatkoznak az előírányzott kedvezmények és támogatások.<sup>56</sup>

A státustörvény megalkotásával párhuzamosan felmerült azon igény is, hogy az Országgyűlés jogilag szabályozza a Nyugaton élő magyarsággal (diaszpórával) való kapcsolattartást. Például az amerikai magyar szervezetek kérték az Országgyűlést, hogy hozza létre a nyugati magyar tanácsosi intézményt.<sup>57</sup> A nyugati magyarok számára is biztosítani kell a kapcsolódási lehetőséget Magyarországhoz, még akkor is, ha már nem vagy gyengén beszélnek a magyar nyelvet, növekszik az igény körükben az anyanyelv és az identitás megőrzését szolgáló anyaországi szolgáltatások iránt. A gyakorlati lépések egyike volt, hogy az Apáczai Közalapítvány tíz tanárt képez ki szórvány-oktatói munkára és ötnek részben finanszírozza egy éves külföldi oktatói munkája költségét. További segítség, ha kiszélesítésre kerül alapítványok közreműködésével a nyugati magyar fiatalok részvételi lehetősége magyarországi nyári egyetemeken, táborokban, ifjúsági összejöveteleken.

Nem lett volna célszerűbb a már meglévő kétoldalú nemzetközi szerződések – legyenek azok akár az alapszerződések vagy az egyéb meghatározott tárgykörre irányuló egyezmények (pl. tudományos együttműködés, vendégmunkások, egészségügyi kérdések) – keretei között, azok végrehajtásaként meghozni a konkrét szabályokat, amelyek tartalmilag így módon mindenképpen igazíthatóak lettek volna az adott kisebbség igényeihez, illetve az érintett állammal lefolytatott kötelező konzultációk eredményeként az utólagos diplomáciai ellentétek is megelőzhetőek lettek volna? Ha kerettörvény, akkor (több) tucatnyi végrehajtási szabály – leginkább miniszteri rendelet formájában – kerül kibocsátásra és így a már meglévő közel 150 határontúliakra is vonatkozó szabály legfeljebb csak kiegészítésre kerül vagy felváltja egy újabb.

Emellett, ha pusztán többségében soft law rendelkezésekről van szó a státustörvényben, nem lett volna-e célszerű (és időszerű) az érvényes és hatályban lévő nemzetközi szerződések keretei között, különös tekintettel a kétoldalú egyezményekben foglaltakra, azok hasonló szabályait „hard law”-á tenni a felek közötti tárgyalások, garanciák kiépítése mellett bevonva a tárgyalásba az érintett kisebbség képviselőit is? A tárgyalásokat azon területeken kellene elkezdeni, ahol a lehető legkisebb „ellenállás” várható a másik fél részéről és amelyek a gyakorlatban rövid időn belül hatékonyan alkalmazhatóak, ezen területek pedig az oktatás, a kultúra és a tudomány.<sup>58</sup>

A Velencei Bizottság jelentése is ezt erősíti meg kimondva, hogy „A fenti kétoldalú egyezmények alkalmasak voltak arra, hogy számottevően enyhítsék az anyaállamok és a

<sup>56</sup> Az utolsó pillanatban kerültek ki a törvény hatálya alól kizárólag politikai megfontolások alapján az ausztriai magyarok, de az elfogadott törvény rendelkezései nem terjednek ki a békeszerződés által érintett Csehországban élő magyarokra és utódaikra vagy a Szibériában vagy a balti államokban élőkre, holott főszabály szerint azon személyi kör tartozik a hatálya alá, akiket a Párizsi Békeszerződés alapján fosztottak meg magyar állampolgárságuktól. Így módon elmondható a törvényről, hogy az főként a Kárpát-medence gazdaságilag elmaradottabb térségeiben élő magyarok helyzetén kíván segíteni. Még inkább sajnálatos, hogy a csángó magyarokról a törvény egyáltalán nem rendelkezik. Ha rájuk nézve is alkalmazásra kerül a törvény, akkor is kérdéses például, hogy részesülhetnek-e a szülőföldön nyújtható oktatási támogatásban, azok, akiknek arra a legnagyobb szükségük van, hiszen Moldvában nincs magyar nyelvű nevelési és oktatási intézmény, hacsak a magánúton szervezett magyar nyelvű tanítást nem tekintjük annak.

<sup>57</sup> Lásd erről az Országgyűlés Külügyi Bizottsága állásfoglalásait: [www.hhrf.org/allasfog](http://www.hhrf.org/allasfog).

<sup>58</sup> Bár bizonyos árnyalatokkal, de alapjában véve még a román kormány is egyetért az oktatás és a kulturális identitás támogatásával, viszont erőteljesen ellenzi azon előírásokat, amelyek lehetővé teszik a három hónapos magyarországi munkavállalást.

lakóhely szerinti államok közötti feszültségeket, annyira, hogy elvezethettek kötelezettségek vállalásához kényes kérdésekben, míg a többoldalú egyezmények csak az adott kérdések közvetett megközelítésére alkalmasak. Mindezeken túlmenően ezek az egyezmények lehetővé teszik az egyes nemzeti kisebbségek egyedi jellegzetességeinek és szükségleteinek, valamint a sajátos történelmi, politikai és társadalmi környezetnek a közvetlen figyelembe vételét.

A nemzeti kisebbségek számára kedvezményeket biztosító jogszabályoknak és egyéb szabályoknak nem szabad a már meglévő kétoldalú egyezmények által kimutathatóan érintett kérdésekre irányulniuk, kivéve ha konzultációt folytattak az érintett állampolgárság szerinti országgal, és az jóváhagyta vagy implicit – de egyértelmű – módon, kifogások nélkül elfogadta a tervezett intézkedéseket. Hasonló megfontolások igazak a már meglévő egyezmények rendelkezései által nem érintett kérdésekre is.

A Bizottság véleménye szerint az oktatási és kulturális területen kívül más területeken csak kivételes esetekben biztosítható kedvezményes bánásmód, akkor, ha az kimutathatóan az anyaállammal meglévő kapcsolatok fenntartására irányul és arányos az elérni kívánt céllal (pl. a kedvezményes bánásmód olyan kedvezmények igénybevételét segíti elő, amelyek az anyaállammal nem azonos nemzetiségű külföldi állampolgárok számára is elérhetőek). Az elfogadhatóság érdekében a biztosított kedvezményeknek valóban kötődniük kell az állam kulturális életéhez, és azzal arányosnak kell lenniük. A Bizottság nézete szerint például az oktatási támogatásoknak a nemzetiiségi kritériumok szerinti odaítélésének indoklása, az érintett egyén által folytatott tanulmányok jellegétől függetlenül nem állna biztos lábakon.”

Az anyaállam egyoldalú nemzeti szabályozása tehát nem helyettesíti a két- és/vagy többoldalú párbeszédet, kölcsönös bizalmat és az államok közötti együttműködést. Ha mégis egyoldalú szabályozás válna szükségessé, annak a nemzetközi jogi elveket (*pacta sunt servanda*, állami szuverenitás tiszteletben tartása, jószomszédi kapcsolatok, emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerése, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára) szigorúan figyelembe kell vennie, akárcsak a kétoldalú, illetve nemzetközi szerződések előkészítésénél és végrehajtásánál.

A státusztörvény elkészítése során *a helyes koncepció* az lett volna, ha megvizsgálják, hogy melyek azok a területek, amelyeken számottevően *erősíthető a határon túli magyarok kötődése nemzetükhöz*, s ezek közül melyeket volna előnyös, valamint lehetne *az ország belső jogával és nemzetközi szerződéseivel összhangban* jogukká tenni, nemcsak egyszerű kedvezményként biztosítani. A gyakorlatban a politika kiindulási pontja ennek teljes ellenpólusa volt, mégpedig a kettős állampolgárság ígérete, amelynek kivitelezése még több jogi és politikai nehézségbe ütközött volna nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.<sup>59</sup> Emellett a törvénytervezetet a magyarországi előkészítők a határon túli magyarok egy-egy aránylag szűk elitcsoportjával vitatták meg – nem volt szakmai vita a részletekről, a nyilvánosság csak elnagyolt információkhoz jutott. Egyes gazdasági, költségvetési, munkaügyi, jogi területeken, illetve a magyar nemzetiségűek támogatására vonatkozó szabályozás következményeiről elemzések nem készültek előzetesen a törvényalkotás folyama során.<sup>60</sup> A kedvezmények és támogatások körét a Magyar Köz-

<sup>59</sup> PARRAGI MÁRIA: A magyar állampolgársági jog és az ország határain kívül élő magyarság. In *Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*; Budapest, 2000., 93–122. p.; VARGA ATTILA: A jogállástól a kedvezményekig. *Fundamentum*, 2000/3, 103–106. p.

<sup>60</sup> Költségfelmérés csak részlegesen történt, bevallottan kb. 5 milliárd forint, amit előzetes becslések, projektek hiányában, gyakran parlamenti jóváhagyás nélkül költenek el.

társaság teherbíró képességének arányában kell meghatározni. És ez amiatt is nehézséget okoz, mivel az azokat igénybe vevők számát még ma sem lehet pontosan megbecsülni. Ennek megfelelően a szakértők és egyéb érdekeltek részéről nem kerülhettek alternatív javaslatok kidolgozásra és benyújtásra a kormány vagy a parlament elé.

Alkalmas-e a törvény megnevezett célja elérésére, azaz a határon túli magyarok szülőföldön tartására és boldogulásuk elősegítésére, *identitástudatuk* erősítésére? Ennek egyik feltétele, hogy a jogosultságok és kedvezmények köre olyan tág legyen, hogy a határon túli magyarok minden jelentősebb társadalmi rétege számára vonzó legyen, elsősorban azoknak, akik ingadoznak a nemzeti identitás terén, illetve szükséges, hogy a jogok egyéneknek történő odaítélése olyan szempontok érvényesítésével és mechanizmusokon keresztül valósuljon meg, amelyek az érintettek szempontjából igazságosak. Mindkét feltételt kritikával illetik. Ha előzetes vizsgálat készült volna a határon túli magyarság körében a tervezett intézkedésekről, kiderült volna, hogy mik az igények, illetve melyek azok a területek, amelyeket törvénnyel kell és lehet szabályozni és melyek azok, amelyeket másként. A törvény szerint kedvezményekhez javarészt olyan területeken lehet jutni, amelyek a kisebbség legmagasabb szinten teljesítő tagjai számára érdekesek (pl. pedagógusok, levéltárak használói). Ami a szervezeti oldalt illeti a jogok és kedvezmények önkényes odaítélése, megtagadása, visszavonása veszélye fennáll, amihez még járul, hogy nem szól a törvény arról, hogy milyen szempontok alapján áll fel a közhasznú szervezet.<sup>61</sup>

Egyes, a törvényben is szereplő kedvezmények egységes szabályozást kell, hogy így nyerjenek, pl. az egészségügyi ellátásban való részesülés<sup>62</sup> vagy a közművelődési intézményekhez való előnyös hozzáférés – a jogalkotó ne tegyen különbséget a különböző szomszédos országok jogosultjai között. Más vonatkozásban azonban differenciáltabb szabályozásra van szükség, pl. az oktatás területén, hiszen elképzelhető, hogy miközben valamely jogosítvány egy szórvány-közösség számára életmentő lehet, egy másik országban élő közösségre nézve a létező intézményrendszer fokozatos elsorvadásához, hosszabb távon akár felszámolásához vezet.<sup>63</sup> Például amennyiben a délvidéki vagy kárpátaljai magyarság egy részének szükséges lehet a magyarországi középiskolai oktatásban való tömeges részvétel, addig az erdélyi magyarság esetében – különösen ahol léteznek megfelelő szintű és színvonalú középiskolák – ez fokozatos kiüresedésükhöz vezethetne, s fenntartásuk, működtetésük a hatóságok előtt nem volna igazolható. Arról nem is szólva, hogy ha valaki Magyarországon volt középiskolás, akkor az egyetemet is itt végzi el, és a magyar társadalomba illeszkedik be. Ezzel egyidejűleg elszakadnak szülőföldjük realitásaitól, addigi társadalmi, szellemi, kulturális, gazdasági környezetüktől és nagy valószínűséggel nem térnek vissza állampolgárság szerinti hazájukba.

A határon túli magyarság területi elhelyezkedésétől függően eltérő igényekkel rendelkezik. A tömbmagyarság képviselői inkább az offenzív jellegű helyi politika hívei, az önkormányzatiságot és a helyi hatalmat célozza meg az ő stratégiájuk, és végső soron akár a területi autonómiát is. Ellenben a szórvány magyar közösség kollektív stratégiája defenzív, a túlélést hivatott szolgálni, az önazonosság fenntartását, legfeljebb a személyi és kulturális autonómia megalapozását. Ténykérdés azonban, hogy a szóránymagyarság lemorzsolódása az elmúlt hetven évben lényegesen erősebb volt, mint a tömbmagyarsá-

<sup>61</sup> ÖLLÖS LÁSZLÓ: *Hova tartozhatunk?* Fundamentum, 2000/3., 97–102. p.

<sup>62</sup> A szociális és egészségügyi megállapodásokról is lásd KOVÁCS PÉTER: *A státustörvény mint köztes megoldás?* In: A schengeni kérdés., Szerk: Kovács Péter; Budapest, 2000, 69–87. p.

<sup>63</sup> VARGA ATTILA: i. m. 59. lábjegyzet, 104. p.

gé.<sup>64</sup> Egyre nehezebb tehát a szórványmagyarság igényeivel szembeállítani a tömbmagyarság követeléseit. Ezt nem volna szabad figyelmen kívül hagyni, amikor a határon túli magyarságról gondoskodni kíván az anyaállam.

Nemcsak a törvény előkészítése során voltak hiányosságok, hanem a kihirdetése óta eltelt néhány hónap során végrehajtása folyamatában is. A kedvezménytörvény végrehajtási szabályaiként szolgáló miniszteri rendeletek (szintén) semmibe veszik a jogforrási hierarchiát; a nemzeti kulturális örökség minisztere például négyszakaszos rendeletében<sup>65</sup> két kormányrendeletet<sup>66</sup> „ír felül”, kiterjesztve a múzeumokat és a könyvtárakat kedvezményesen látogatók – és így azok bevételét csökkentők – körét.

Az oktatási miniszter<sup>67</sup> szemben a nemzetközi dokumentumok alapszabályaival folyamatosan külföldi hatóságokra telepít állami, olykor hatósági funkciókat, ígéri az ösztöndíjakat az anyaországhoz nem kapcsolódó, nem is Magyarországon folytatott tanulmányokhoz, nem is beszélve a tisztán etnikai háttérhez kötődő és a diákigazolvánnyal igénybe vehető gazdasági kedvezményekről. Létrehoz a szomszédos államokban működő a miniszternek a „javaslattevő, véleményező” szerveiként funkcionáló „regionális ösztöndíjtanácsokat”, a határon túli magyar pedagógusszervezetek képviselőiből oktatási tanács áll fel, amely például javasolhatja, ki tanítson és ki vehessen részt bizonyos továbbképzéseken, a pedagógusigazolványokat kiállító hatóság eljárásába szakértőként határon túli eseti tanácsadó szervezetet von be stb.

A kormány egyrészt figyelmen kívül hagyja azokat a nemzetközi dokumentumokat, amelyeknek szavakban nagy jelentőséget tulajdonít, s amelyekkel máris összhangban állóként szereti beállítani a jogszabályokat, ugyanakkor a jogellenes rendelkezéseket a törvény burkolt módosításán keresztül a jogállamisággal összeegyeztethetetlen jogforrási hierarchia-sértések árán akarja megteremteni.<sup>68</sup> Holott lenne az alkotmánynak megfelelő megoldás: a parlamentben kellene az elkerülhetetlen változtatásokat elfogadni, akár a szomszédokkal megkötendő kétoldalú egyezmények ratifikációja és az azzal összekapcsolt törvénymódosítás révén, akár a kedvezménytörvényhez benyújtandó módosító javaslat minősített többségű elfogadásával.<sup>69</sup>

Ami magának a törvénynek a tartalmi elemeit illeti, kizárólagos hangsúllyal az anyanyelv használati, az oktatási és a tudományos kérdésekről szövegek néhány alapvető általános jellegű probléma mellett. Olykor már a törvény szövegezése sem következetes. Például a 4. § (1) bekezdés szerint „Az e törvény hatálya alá tartozó személyeket a kul-

<sup>64</sup> 1920-ban a szlovákiai magyarság 70 %-a élt tömbben és 30 %-a szórványban, mára ez az arány 95 % és 5 %-ra módosult; a székely magyarság egyharmadát adta a Romániához került magyarságnak, mára viszont már a felét. FERENCZ I. SZABOLCS: i. m. 4. lábjegyzet, 99. p.

<sup>65</sup> A törvény végrehajtásának részletei megtalálhatók a [http://www.htmh.hu/torveny\\_vegrehajtasi.htm](http://www.htmh.hu/torveny_vegrehajtasi.htm). A 23/2001. (XII. 29.) NKÖM rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyeket megillető kulturális kedvezményekről

<sup>66</sup> 194/2000. (XI. 21.) Korm.rendelet a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről; 6/2001. (I. 17.) Korm. rendelet a könyvtárhasználókat megillető egyes kedvezményekről

<sup>67</sup> 47/2001. (XII. 29.) OM rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény oktatást érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról

<sup>68</sup> NAGY BOLDIZSÁR: *A szándék-buborék*. Élet és Irodalom, XLVI. évfolyam, 4. szám, 2002. január 25., 2–4. p.

<sup>69</sup> A Nastase–Orbán egyetértési nyilatkozat kizárólag angolul került megszövegezésre, holott valamennyi kétoldalú nemzetközi szerződés elkészül mindkét szerződő fél hivatalos államnyelvén. Ez a politikai nyilatkozat jelentős módosításokat irányoz elő a kerettörvényre nézve, mégpedig úgy mintha nemzetközi kötérvél rendelkezne, holott megkötésére az Országgyűlés nem adott felhatalmazást és utóbb sem került elfogadásra, majd kihirdetésre a honatyák által.

túra területén Magyarországon a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg.” A 13. § (1) bekezdése azonban már nem az egyes személyt, hanem a közösséget tekinti jogalanyak: „A Magyar Köztársaság a határon túli *magyarság* anyanyelvének, kultúrájának, nemzeti azonosságtudatának megőrzését azzal is elősegíti, hogy támogatja az akkreditált magyar felsőoktatási intézmények tagozatának a szomszédos államokban történő kihelyezését, szervezését és működését.” Hasznos lett volna, ha e szöveg kiegészül a tétellel, hogy a „a határon túli magyar nemzetiségűek anyanyelvének, kultúrájának, nemzeti azonosságtudatának megőrzését” is elősegítik. A 13. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint „A Magyar Köztársaság támogatja a szomszédos államokban magyar nyelvű képzést folytató, az adott államban akkreditációt vállaló felsőoktatási intézmények (tagozat, szak stb.) létesítését, működését, fejlesztését. A megvalósításhoz szükséges pénzügyi forrás az e célból létrehozott közhasznú szervezetnél pályázat útján igényelhető.” Az efféle megfogalmazás vonatkozik az állami oktatási intézményekre is, azonban Magyarországnak a szomszédos államokban létrehozott magyar oktatási nyelvű egyházi-, illetve magán oktatási intézményeket kellene támogatnia. Főszabály szerint a központi intézmények állami finanszírozásban részesülnek egyébként is. A 14. § (3) bekezdése szerint „A nevelési-oktatási támogatás, illetőleg a taneszköz-támogatás iránt e célból létrehozott közhasznú szervezethez lehet kérelmet benyújtani. A kérelem elbírálása során a közhasznú szervezet kikéri az adott szomszédos államban működő ajánló szervezetnek a magyar oktatási miniszter egyetértésével kialakított állásfoglalását arról, hogy az adott nevelési vagy oktatási intézményben biztosított-e a magyar nyelven folyó nevelés, oktatás.” Hasonló módon a 14. § (4) bekezdés alapján „Az e törvény hatálya alá tartozó személy az adott szomszédos állam felsőfokú oktatási intézményében folytatott tanulmányaihoz támogatás iránti pályázatot nyújthat be az e célból létrehozott közhasznú szervezethez.” Tekintettel arra, hogy közhasznú szervezeteket a szomszédos államokban is létrehozhatnak, az egyén kiszolgáltatottsága nyilvánvaló, ahelyett, hogy a kérelmező polgár és a magyarországi hatóság között közvetlen lenne a kapcsolat.<sup>70</sup>

Az alapítványok, egyesületek, közalapítványok *közhasznú szervezetté alakítására* lenne szükség, ahhoz, hogy a nem szakszerű és olykor nem jogszerű pénzköltést és túlköltekezést ellenőrizni és visszaszorítani lehessen. A kedvezmények közszolgálati szerződésen keresztül történő igénybevétele alapvető jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy Magyarország Európai Unió csatlakozását követően további állami szubvencióról a határon túli magyarok által Magyarországon igénybevett, államilag támogatott szolgáltatások területén akkor lehet szó, ha a jogalkotó kijelenti, hogy eleget tesz a közszolgáltatásokra vonatkozó formai és tartalmi közösségi jogi, európai uniós szabályoknak, és törvényben rögzíti, hogy a megfogalmazott szolgáltatások *speciális közszolgáltatásoknak minősülnek*.<sup>71</sup>

Ami a jogosultak körét illeti, megjelentek a törvényben *a családok mint a törvény kedvezményezettjei*. A román hatóságok kifogásolták többek között, hogy „léteznek a más nemzetiségű házastársra és kiskorú gyerekekre vonatkozó cikkelyek, holott ezeknek

<sup>70</sup> DR. CSAPÓ JÓZSEF: *Észrevételek a státustörvényről*. Az EMK 2001. november 21-i közleményének melléklete.

<sup>71</sup> Ezt a törvényelőkészítés folyamán az azt kidolgozó szakértők jelentették ki, ezért még inkább megkérdőjelezhető, hogy miért ezen gyakorlati eljárás mellett döntöttek – lásd A szomszédos államokban élő magyarokat megillető egyes kedvezményekről szóló törvény koncepciója, 12. pontja <http://www.htmh.hu/dokumentumok/kocsept.htm>.

semmi közül nincs a kisebbségvédelemhez”.<sup>72</sup> Ez az érvelés teljesen abszurd. A legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentum, különösen a Keretegyezmény, tekintettel van a családra, védelemben részesíti annak tagjait, még ha kifejezetten ez nem is szerepel a cikkelyekben. Máskülönben ebből az következne, hogy a házastársat nemzetiségi hovatartozás alapján diszkriminálnák, ami elfogadhatatlan.<sup>73</sup> Így például előállna az a helyzet, hogy az anyanyelv használatának joga a magánéletben (Keretegyezmény, 10. cikkely) megengedett lenne az azonos nemzetiségű házastársak között, de tiltott lenne a vegyes családokban. Hasonló módon az anyanyelvi oktatáshoz való jog elsősorban a gyerekeket illeti meg; a Gyermekek Jogairól Szóló Keretegyezmény pedig nemcsak a két szülő felelősségét állapítja meg gyerekeik nevelésében (18. cikkely), hanem a kifejezetten biztosítja a gyermek jogát is, hogy az oktatás révén kifejlessze kulturális identitását (29. cikkely, c, pont).

A Magyar Állandó Értekezlet oktatási bizottság ülésein a határon túli magyarok jogállását szabályozó törvény oktatási fejezetére vonatkozóan az alábbi területeken is megfogalmazódtak igények, utóbb azonban még sem kerültek bele a törvény szövegébe:<sup>74</sup> a magyarországi egyetemek, felsőoktatási intézmények kihelyezett tagozatain és a magyar költségvetés terhére működő intézményekben, a határon túl működő egyetemeken – ilyen az Erdélyi Egyetem, a Kárpátaljai Tanárképző Főiskola és az esetleges Felvidéki Egyetem –, való tanulás lehetősége a diploma-elismeréssel együtt; a diplomahonosítás ingyenessége; a pedagógus-továbbképzésnél három-hat évente egy hónap biztosítása és a szaktárgyi versenyeken való részvétel. Miért maradtak ki ezen viszonylag határozott elképzelések utóbb mégis a törvényből? Holott például a diplomák elismerésére nézve a legtöbb országgal léteznek külön egyezmények, a tanár cserék szerepelnek az alapszerződésekben, illetve a kisebbségi egyezményekben soft law jelleggel, itt pedig jóval konkrétabb, de még mindig nem kellően részletes módon.

Ami az egyes *juttatások és kedvezmények* vonatkozásában problémaként jelenik meg az oktatás, tudomány, kutatás területén többek között az, hogy az iskolák eddigi támogatásának magyar gyakorlatától az új jogszabály csak annyiban jelent eltérést, hogy a jövőben a pályázat útján történő támogatást nemcsak az intézmények, hanem a gyerekeiket magyar iskolákban taníttató családok is igénybe vehetik. A magyar jogszabály értelmében azok a magyar nemzetiségű határontúliak, akik legalább két gyereket nevelnek, s a gyermekeik magyar nyelven tanulnak, nevelési-oktatási támogatást kérhetnek. A külföldi kritikusok a törvény ezen szakaszát a szuverenitást sértő rendelkezésként minősítik, illetve amiatt támadják, hogy esetleg ellentétekhez vezet a vegyes lakosságú területeken élő különböző nemzetiségek között. A magyarországi ellenvetések pedig arra hivatkoznak, hogy ezen támogatások jelentős része a környező államok költségvetésébe vándorolhat adóköteles jövedelem címén.<sup>75</sup>

A törvény a támogatotti kört a művelődés, a kultúra és a tudomány területén a magyar állampolgárokkal azonos jogokkal kívánja felruházni. A magyar állam ennek érde-

<sup>72</sup> Interjú Adrian Nastase román kormányfővel, Népszabadság, 2001. szeptember 19.

<sup>73</sup> RENATE WEBER: A kisebbségek védelme az európai normák szempontjából. *Provincia*, 2001/12.

<sup>74</sup> SZABÓ TIBOR: *Az anyaország és a határon túli magyar közösségek közötti jogviszony kiépítésének első lépése*. Az Országgyűlés külügyi bizottságának 2000. november 22-i ülésén a kedvezménytörvény tervezetének vitájában elhangzott felszólalás, <http://www.html.hu/dokumentumok/kub.htm>.

<sup>75</sup> HALÁSZ IVÁN – MAJTÉNYI BALÁZS: A magyar és a szomszédos államok „státustörvényei”. *Kisebbségkutatás*, 2001/3, 470–479. p.; HALÁSZ IVÁN – MAJTÉNYI BALÁZS: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény. *Prágai Tükör*, 2001/2, 62–70. p.



kében ezen személyek magyarországi tartózkodása időtartamára garantál jogokat: Magyarország területén hozzáférhetnek a védett kulturális javakhoz, igénybe vehetik a nyilvános könyvtárak, muzeális és közművelődési intézmények által nyújtott szolgáltatásokat; a Magyar Tudományos Akadémia külső, illetőleg köztestületi tagjai lehetnek; a határon túli pedagógusok jogosultak magyarországi továbbképzésre és ennek költségei megtérítésére; a magyar diákok és pedagógusok diák- és pedagógusigazolványt igényelhetnek; támogatásban részesülhetnek azok a nem nyereségorientált határon túli szervezetek, amelyek a magyar nyelv, irodalom, kultúra, népművészet, a nemzeti hagyományok ápolásával, fejlesztésével, kutatásával és más a nemzeti azonosságtudat szempontjából hasznos művelődési, kulturális és tudományos tevékenységgel foglalkoznak. Másrészt a magyar állam támogatja őket abban, hogy szülőföldjükön kiépítsék személyi autonómiájukat.

A határon túli magyar *tudományos élet résztvevői* számára már hosszú ideje kialakításra került a magyarországi tudományos életbe történő integrációjukat szolgáló, több elemet is tartalmazó rendszer – így például az MTA „külső tagja” státusz, a Domus Hungarica keretében megvalósuló magyarországi kutatási lehetőségek, a felváltva Magyarországon és az állampolgárság szerinti államban végzett kutatómunka, a Magyar Professzorok Világtanácsa stb. –, és mindez oly módon, hogy ugyanakkor ne segítse elő a szülőföldről történő agyelszívást. Emellett kétoldalú keretek között is kialakításra került egy-egy elem, például a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság V. ülésének ajánlásai<sup>76</sup> között szerepel, hogy „a felek támogatják azt a kezdeményezést, amellyel a két tudományos akadémia – kölcsönösségi alapon – egy-egy akadémiai státusz létrehozásával segíti a horvátországi magyar és a magyarországi horvát kisebbség tudományos tevékenységét”. Mindez azt bizonyítja, hogy *van már egy létező általános rendszer, amit az alapszerződések és egyéb kétoldalú egyezmények keretei között, azok végrehajtásaként bővíteni és az adott kisebbség igényeire vonatkoztatni lehet.*

A magyar kisebbségek szülőföldjükön történő megtartása, gazdasági és tudati megerősítésük elsőrendű biztonságpolitikai és gazdasági érdekünk, mert a tömeges elvándorlás megelőzése, megakadályozása elejét veheti egy, a térséget is destabilizáló migrációnak és nem rakna további terheket az átalakulás és a versenyképesség követelményeivel küzdő magyarországi gazdaságra. Ehhez viszont megnyugtató módon hosszú távra rendezni kell a magyar kisebbségek anyaországhoz való viszonyát, biztosítva a szabad mozgás, kapcsolattartás lehetőségét, s éppen ez az, ami ellentétben áll az Európai Unió schengeni követelményeivel. Esetünk azért példa nélkül álló az EU történetében, mert még nem vettek fel olyan országot, amelyik a mienkhez hasonló nagyságrendű, és több, az Európai Unión belátható ideig kívül maradó államban élő és megmaradásában veszélyeztetett határ menti kisebbséggel rendelkezne. Hivatkozhatunk a Schengeni Egyezmény 9. cikkelyére, amely elismeri kivételes esetként a „... mindennél fontosabb nemzetpolitikai okokból/for overriding reasons of national policy” az általános határszabályoktól való eltérést és egyfajta „nemzeti vízum” bevezetését az érintett személyi körre. Nem lesz egyszerű azonban annak elismertetése, hogy a schengeni határon kívül maradó magyar kisebbségek kapcsolattartása egyébként nem megoldott, egyedi jellegű és Magyarország számára alapvető jelentőségű, nemzeti ügy.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> 2179/2001. (VII. 13.) Korm. határozat.

<sup>77</sup> ARDAY LAJOS: *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak alakulása – tekintettel a schengeni követelményekre.* Európai Tükör, 1999/I. szám 2–17. p.

Éppen ezért, *élve a nemzeti törvényhozás adta lehetőséggel*, célszerű lenne az *Európai Unió tagságunkig hátralévő néhány évben államközi egyezményeket kötni* a szomszédainkkal a legális, szabályozott munkavállalásról meghatározott kontingensekkel, a szakmai továbbképzésről, az oktatási és kulturális kapcsolatok fenntartásáról és bővítéséről, illetve a regionális együttműködésről, amely az EU által is szorgalmazott és támogatott együttműködési forma. Határon túli magyar tagokkal ki kell bővíteni a nemzeti, társadalmi intézmények és szervezetek egész rendszerét, az MTA-tól a szakmai kamarákig, kulturális intézményekig és szövetségekig, tagjaik számára többszöri beutazást lehetővé tevő, 5–10 évig érvényes vízum megadásával.

### Összegzés

A határon túli magyarság száma a XX. század folyamán stagnált, arányuk a többségi lakossághoz viszonyítva összezsugorodott. Ez a tendencia az elmúlt évtizedben sem állt meg, ellenkezőleg, felgyorsult a fogyás. A magyar nemzetpolitika határon innen és túl ezeknek a folyamatoknak próbál meg gátat vetni. Az elmúlt több évtized megpróbáltatásai ellenére a szomszédos országokban élő magyarság számában jelentős, az oroszokat nem számítva, a legnagyobb kisebbség Európában. Ennélfogva a magyar kisebbségi kérdés nem csupán magyar ügy, hanem az európai biztonságnak és integrációnak is fontos kérdése.

Napjainkra reálissá vált a lehetősége annak, hogy a szomszédos országokban élő magyarok megőrizték nemzeti identitásukat, szellemileg és anyagiilag szülőföldjükön gyarapodjanak. Az elmúlt tíz évben ezen nemzetstratégiai célok elérése nem rontotta a szomszédos országokhoz fűződő, főként gazdasági téren folyamatosan bővülő kapcsolatainkat. A magyarországi parlamenti pártok és a határon túli magyarok döntő többségénél konszenzus található a nemzetpolitika fő kérdéseiben, amely a magyar külpolitika hármas célját (integráció, regionális és nemzetpolitika) is szolgálja.

A nemzetközi kisebbségi jog nagy lépéseket tett az elmúlt években, de még ezek is csak lassú reakcióknak tekinthetők az eseményekre és a kisebbségvédelem kérdéseivel kapcsolatos gyorsan változó tényekre. A kisebbségi jogok szabályozása hol érintkező, hol párhuzamos intézményekből áll. A lehetőség elméletileg adott, a szerződések felek általi jóhiszemű végrehajtására kell helyezni a hangsúlyt, ami azonban nemcsak a nemzetközi jog alapelve, de ugyanakkor alapvető problémája is. A *kétoldalú szerződések* alkalmazása és ellenőrzése körében megállapítható, hogy miután ezek a szerződések politikailag erősen motiváltak, az alkalmazási mechanizmusok politikai aspektusai elsőbbséget kaptak a jogi lehetőségekkel szemben. A szerződéseknek, a bennük foglalt nemzetközi dokumentumoknak ugyanolyan jogi helyzetük van, mint a nemzeti törvényhozás szabályainak, és ezért a nemzeti bíróságok által kikényszeríthetők. Az alkalmazást ellenőrző kormányközi vegyes bizottságoknak van azonban igazán esélyük arra, hogy a leghatékonyabb ellenőrző mechanizmussá váljanak.

Mint ahogy azt Kovács Péter a kisebbségvédelmi kodifikációk alapproblémái között megjegyezte:<sup>78</sup> „Egy konkrét megoldás értékét annak fényében állapíthatjuk meg, hogy

a) mennyiben felel meg az érintett kisebbség reális és jogos igényeinek,

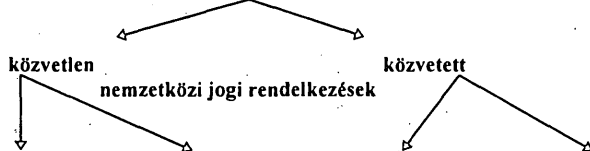
<sup>78</sup> KOVÁCS PÉTER: *Az európai kisebbségvédelem a '90-es években*. Nemzetközi jogi tanulmányok; Miskolci Egyetemi Kiadó, 1995., 87. p.

- b) szervesen illeszkedik-e a tagállami alkotmányos, jogi, intézményi és költségvetési rendszerbe és
- c) mennyiben felel meg a pozitív nemzetközi jogi szabályozásnak, illetve
- d) az univerzális, regionális kodifikációs folyamatok sodrába illeszthető-e?”

Úgy gondolom, hogy valamely szabályozás ezen jellemzők szerinti vizsgálata nemcsak az egyértelműen nemzetközi joghoz tartozó szerződésekre érvényes, hanem azon egyoldalú belső szabályokra is, amelyek valamely más állam területén élő külföldi állampolgároknak adnak meg vagy vonnak el jogosítványokat, juttatásokat, még ha az érintettek a kibocsátó országgal azonos nemzetiségűek is. A Velencei Bizottság is az utóbbi két jellemző alapján tette vizsgálat tárgyává a státusztörvényt és állapított meg néhány vonatkozásban hiányosságot vagy ellentmondást. Az eddig leírtak alapján a másik két tényező vonatkozásában is megállapítható mindez.

A jogi szabályozás lehetőségei mellett valamely kisebbség tényleges helyzete függ attól is, hogy az adott országban a demokratikus intézmények megszilárdultak-e és stabil-e a gazdaság. Az elmúlt évtizedben a határon túli magyarság anyagi támogatását vizsgálva kiderül, hogy a kisebbségi közösségek állami támogatása szűkös, egyes szomszédok esetében teljesen hiányzik. Nyilvánvalóvá vált, hogy az anyaország ezt a kötelezettséget nem veheti át, de tétlen szemlélő sem lehet. Az alapot e tekintetben a közalapítványi rendszer hatékony működtetése jelentheti, ahol a döntéshozatal joga a szakmailag, politikailag tagolt kuratóriumok kezében van. A nem kormányzati szervek, egyházak, önkormányzatok, alapítványok, oktatási intézmények, vállalatok a költségvetés e célra kijelölt összegét gyakran meghaladó mértékű támogatást nyújtanak a határontúliaknak. A támogatás terén a legfontosabb eredmény az, hogy világossá vált: segélyezés helyett inkább együttműködés szükséges a határ két oldalán, amihez kedvező feltételeket biztosít, hogy ma már magyar politikai, gazdasági, kulturális szervezetek működnek a határokon túl.

A magyar kisebbségek identitásának őrzését szolgáló



	bilaterális	multilaterális	bilaterális	multilaterális
1. tudomány	alapszerződések	CEEPUS egyezmény	helyi önkormányzatok együttműködése	Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
2. oktatás	kisebbségvédelmi egyezmények	ET Nyelvi Charta	munkavállalók, szakmai gyakorlatok cseréje	UNESCO diszkriminációellenes egyezmény
3. egyéb, kultúra	kulturális egyezmények	ENSZ Emberi Jogi Egyezségei	államhatár közelében lévő természeti értékek, műemlékek	ET kulturális deklarációi

Kétségtelennek tűnik az, hogy a jelenlegi kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szerződésekben mind a kétoldalú, mind a többoldalú kapcsolatok<sup>79</sup> szintjén egyrészt gyakori az ismételtség (pl. a megkülönböztetés elleni küzdelem csaknem valamennyiben szerepel), ugyanakkor ellentmondásos, hézagos, soft law jellegű a szabályozás akár azért, mert tartalmilag határozatlan, akár azért, mert nem kötelező nemzetközi jogforrásba foglalták. Mindemellett magának a kisebbségi jognak a helye az emberi jogok nemzetközi rendszerében bizonytalan, éppen ezért a szabályozás változatos formái alakultak ki és vannak folyamatosan újabb és újabb kísérletek a határon túli kisebbségek megsegítésére. Éppen ezért hangsúlyozni szükséges, hogy a nemzetközi kisebbségi jog normáinak hatékonysága csekély mértékű, részben az előbb leírt hiányosságok miatt, de még inkább jogon kívüli tényezők hatásának következményeként.

A következő sorok szolgáljanak figyelmeztetőként és indokként az anyaország által határon túli nemzetisége érdekében tett intézkedésekhez: „a nemzeti kisebbség lojalitásának feltételei vannak – ha úgy tetszik: »ára« – és pedig az, hogy jövőjét illetően biztonságban érezze magát, hogy ne éljen rosszabb helyzetben, mintha eredeti államának keretei között maradt volna, hogy a határ ne szakítsa meg azokat a humanitárius és kulturális kapcsolatokat, amelyek a saját nyelvét beszélőkhöz fűzik, akik történetesen más állam polgárai. Ez valóban nem kevés, de »valamit valamiért«”.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Jelen cikk keretei nem biztosítanak lehetőséget arra, hogy a hivatkozott nemzetközi egyezményekről, vonatkozó szabályozásról és gyakorlati megvalósulásáról részletesen szóljak. E tanulmányhoz kapcsolódóan lásd a szerző további írását a kisebbségek kulturális identitásáról és a kulturális jogok helyéről a nemzetközi jogban (Kisebbség c. folyóiratban megjelenés alatt).

<sup>80</sup> HERCZEGH GÉZA: A kisebbségek nemzetközi jogi védelme. In: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Szerk. Herczegh Géza, JPTE ÁJTK Kisebbségvédelmi Munkaközössége, Pécs, 1988, 405. p.

**Magyarország és szomszédos államai közötti kétoldalú szerződések az oktatás, a tudomány és a kultúra; illetve az ezekhez kapcsolódó egyéb területeken**

	Együttműködés	Tanulmányok, bizonyítványok kölcsönös elismerése	Egyéb
<b>Ausztria</b>	1976.05.19., Bécs, kulturális és tudományos (1981. évi 22. tvr.) <sup>①</sup>	1982.06.16., Budapest, érettségi biz. (1984. évi 27. tvr.) 1997.04.23., Budapest, felsőoktatási tanulmányok egyenértékűsége (63/1999. Korm. r.) 1994.04.06., Bécs, szakképzési biz. (159/1994. Korm. r.)	1997.03.26., Szombathely, munkavállalók cseréjéről szakmai és nyelvi ismeretek bővítése érdekében (37/1998. Korm. r.)
<b>Horvátország</b>	<sup>②</sup>	1997.06.16., Budapest, bizonyítványok, oklevelek, fokozatok (106/1998. Korm. r.)	
<b>Románia</b>		1997.06.06., Bukarest, bizonyítványok, oklevelek, fokozatok (102/1999. Korm. r.)	2000.05.09., Budapest, szakmai gyakorlatok cseréjéről (245/2001. Korm. r.) <sup>③</sup>
<b>Szlovákia</b>		2000.03.21., Budapest, végzettséget tanúsító okiratok (148/2000. Korm. r.)	2001.04.23., Budapest, helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvelő együttműködése (200/2001. Korm. r.) <sup>③</sup> 2001.04.23., Budapest, közös államhatár közelében lévő műemlékek, természeti értékek megtekinthetősége (152/2001. Korm. r.)
<b>Szlovénia</b>	1992.09.02., Budapest, kulturális, oktatási és tudományos (91/1994. Korm. r.) <sup>④</sup> 1994.04.28., Budapest, tudományos és technológiai (1995/10. Nzi. szerz. a KÜM-től)	1999.02.05., Ljubljana, biz. és oklevelek (122/2000. Korm. r.)	
<b>Ukrajna</b>	1991.05.31., Budapest, ker.-gazd. kapcsol. és műszaki-tudományos em. (1992/5. Nzi. Szerz. a KÜM-től) 1995.04.04., Kijev, kulturális, oktatási és tudományos (25/1996. Korm. r.)	1998.10.27., Budapest, tanulmányi okiratok, tudományos fokozatok (14/1999. Korm. r.)	

*Multilaterális keretek között:* Budapest, 1993. december 8., az Osztrák Köztársaság, a Bolgár Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a Közép-európai Egyetemi Cseréprogram (CEEPUS) keretében, az oktatási és továbbképzési együttműködés létesítéséről szóló Megállapodás – kihirdetve a 8/1995. (II.3.) Korm. rendelettel.

Az <sup>①</sup>–<sup>④</sup> jegyzetet lásd a következő lapon.

① A legrégebbi ilyen jellegű kétoldalú egyezmény főként soft law jellegű szabályozással, azonban tartalmilag a legszélesebb együttműködési kört foglalja magában részletekkel: így például kultúrintézetek kölcsönös felállítása, a két ország tudományos akadémiainak közvetlen együttműködése, minden szintről oktatók cseréje, módszertani anyagok és szakértők cseréje; kölcsönös ösztöndíjak biztosítása; diplomák kölcsönös elismerése; a felek megkönnyítik a kulturális és tudományos intézményeik, könyvtáraik, levéltáraik és múzeumaik használatát, a felek támogatják a kulturális élet képviselőinek látogatását, különösen szimpozionokon, ünnepi játékokon, előadásokon és nemzetközi versenyeken való részvétel céljából; fokozzák az érdeklődést a másik ország irodalmi értékei iránt; filmek közös gyártása; könyvkiállítások; rádió és televízió testületek együttműködése; sportkapcsolatok; idegenforgalmi szervezetek együttműködése.

② Már döntés született a Magyar Köztársaság Kormány és a Horvát Köztársaság Kormánya közötti tudományos és technológiai együttműködési megállapodás aláírásáról – 2098/2001. (V. 16.) Korm. határozat –, a tárgyalások jelenleg is folynak. Ugyanez a helyzet Szlovákia vonatkozásában – 2338/2000. (XII. 27.) Korm. hat. tudományos és technológiai egyezmény megkötéséről.

③ A preambulumban már megnevezésre kerül és a cikkek során többször kihangsúlyozásra kerül az együttműködés célja: a fiatal munkavállalók szakképzettségének, nyelvi ismereteinek és kulturális értékeinek gazdagítása.

④ A határon átvelő együttműködés kiterjed az 5. cikk (1) bekezdés l) pontja szerint a nemzeti kisebbségi nyelvű oktatás fejlesztésére, kultúra ápolására, testvériskolák együttműködésének támogatására; illetve m) pontja szerint partnerkapcsolat kialakítására azokkal a helyi és területi önkormányzatokkal, amelyek területén jelentős számban él magyar, illetve szlovák nemzeti kisebbség.

⑤ E szerződés a Magyarország területén élő szlovén, illetve a Szlovénia területén élő magyar kisebbség sokirányú fejlődését irányozza elő. A felek kötelesek a területükön élő kisebbsége számára biztosítani az oktatás és a nemzeti identitás megőrzése és fejlesztése területéhez fűződő különleges jogok megvalósítását elősegítő körülményeket.

## ENIKŐ FELFÖLDI

### LEGAL CONSIDERATIONS RELATED TO THE POLICY FOR THE PROMOTION OF THE EDUCATIONAL AND CULTURAL INTERESTS OF THE HUNGARIAN MINORITIES LIVING IN NEIGHBOURING COUNTRIES

(Summary)

As the legislation known as the Status Act (Act LXI/2001) – which regulates the rights and status of Hungarians living in neighbouring countries – comes into force, the author examines in detail the cultural and educational rights and other assistance provided to minority ethnic Hungarians living abroad under the new legislation and compares these provisions both with those laid down in other, existing bilateral treaties dealing with general and specific issues and with the provisions set out in domestic Hungarian law.

The first part of the article reviews the so-called „basic treaties” which were adopted in the early 1990’s and which govern „good neighbourly relations” between Hungary and its neighbouring countries. It also looks at the bilateral minority treaties which have been adopted and what they have to say about education and culture. In this context, it

should not be overlooked that there are other bilateral treaties on for example the mutual recognition of educational courses and diplomas which also contain rules to be applied directly or indirectly to the signatory countries' minority groups. Hungarian domestic law also contains provisions on the educational and cultural rights of Hungarian nationals living beyond the borders of Hungary.

The second part of the paper goes on to examine the present status, in law and fact, of the teaching system in Hungarian language as it applies in countries containing Hungarian ethnic minorities. Language teaching is regarded as the most important aspect of the policy intended to preserve and develop these minorities' national identity and also facilitate their access to educational facilities in Hungary. The Hungarian government has adopted a number of legal and financial instruments in support of this policy over the last decade and several educational foundations have been set up with the express purpose of meeting the needs of the minorities. Much however remains to be done and the present level of resources allocated are insufficient. Additionally, the teaching curricula of the minority schools are out of date and fail to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century. There is a complete lack of bilingual dictionaries and books written by Hungarian authors in many of these schools.

The author completes her examination of the subject by focusing on the educational and cultural provisions contained in the Status Act. In the view of the author, the legislation presents more problems than solutions and also fails to add anything of real significance to the rights and benefits already provided for under previous bilateral and multilateral agreements. For example, the Status Act duplicates provisions on student and teacher exchange programmes which are already contained in other regulations. Furthermore, a number of the provisions of the new legislation contradict principles of international law. (See the Opinion of the Venice Commission of the Council of Europe). Another difficulty lies in the fact that many of the rules laid down in the Status Act which are intended to deal with the general problems of minorities cannot be enforced in practice since they are so-called „soft law” and additionally no independent bodies have been set up to supervise the activities of the contracting state parties. The author concludes her paper by saying that negotiated amendments to existing bilateral agreements would have been preferable to the unilateral enactment of the Status Act. Such an approach would not only have been in conformity with international legal principles and thus more acceptable in that respect. It would also have been a more effective means of affording the protection and support of the nation state for minorities located outside its borders.